

Le Contrôle du Commerce International et de la Fabrication privée des Armes, Munitions et Matériels de Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Décembre 1936, à 13 h. 30

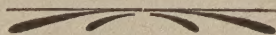
PAR

PIERRE-ROGER COUTANT

Président : M. LE FUR, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. DE LA PRADELLE, Professeur.

M. GIDEL, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1936

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Le Contrôle du Commerce International
et de la Fabrication privée
des Armes, Munitions et Matériels de Guerre**

Le Contrôle du Commerce International et de la Fabrication privée des Armes, Munitions et Matériels de Guerre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 15 Décembre 1936, à 13 h. 30

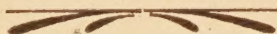
PAR

PIERRE-ROGER COUTANT

Président : M. LE FUR, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. DE LA PRADELLE, Professeur.

M. GIDEL, Professeur.



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1936



Digitized by the Internet Archive
in 2026

A MON PÈRE

A MA MÈRE



« Maintenir dans le monde
l'atmosphère de guerre à une
haute température ne saurait
convenir aux grandes démoc-
raties du monde ».

Général SMUTS.

AVANT PROPOS

A l'heure où la Conférence pour la réduction et la limitation des armements vient d'échouer, où la course aux armements s'accélère sous la poussée grandissante des nationalismes exacerbés, une pareille étude — branche importante de la question générale du Désarmement — peut paraître vaine.

Pratiquement, aujourd'hui encore, la fabrication et le commerce des armes de guerre jouissent *internationalement* d'une liberté quasi-absolue.

Il faut que cela cesse, cette liberté doit être abolie.

Certes, l'idée de contrôle fait son chemin, lentement, il est vrai, mais sûrement et nous ne désespérons pas de voir le jour — que nous espérons proche — où la production et la circulation des engins de guerre seront strictement réglementées.

Certes, les travaux considérables de la Société des Nations ne sont-ils pas encore fructueux, mais que de problèmes complexes éclairés d'un jour nouveau, que d'accords sur des points où toute entente en semblait à jamais bannie.

Certes, le désaccord de principe entre Etats producteurs et non producteurs d'armes subsiste toujours, mais cette différence s'atténue de plus en plus, chaque Etat cherchant à assurer seul sa propre sécurité.

Toutefois, la volonté d'une seule Puissance peut rendre toute réglementation impossible ou inefficace et le Droit international s'arrête à cette barrière : la souveraineté de chaque Etat.

Nous nous proposons d'examiner les multiples problèmes soulevés par l'institution d'un contrôle efficace du commerce et de la fabrication des armes de guerre, ses difficultés, ses solutions possibles.

Puisse cette étude apporter quelque lumière sur une question qui contient en puissance ces mots sublimes : La Paix du Monde, c'est le vœu ardent que nous formulons.

Paris, 5 septembre 1936.

INTRODUCTION

Depuis dix-sept ans le problème de la fabrication privée et du trafic des armes est introduit formellement dans le Droit international.

Les articles 8 et 23 du Pacte de la Société des Nations font obligation au Conseil « d'aviser aux mesures propres à éviter les fâcheux effets de la fabrication privée », ils font du contrôle du commerce international des armes « une mesure indispensable à l'intérêt commun. »

Cependant, avant d'aborder l'étude de ces problèmes, une question préalable se pose : quelle est la situation exacte de la fabrication et du commerce des engins de guerre l'un par rapport à l'autre et comment se situent-ils dans le problème général du Désarmement ?

I. — FABRICATION ET COMMERCE DES ARMES DE GUERRE (1).

A première vue, ne semble-t-il pas que ces deux questions soient distinctes, car le Pacte traite de l'une dans ses premiers articles : l'article 8, pour la fabrication privée, et de l'autre dans l'un de ses derniers, l'article 23 pour le commerce.

Cette manière de voir semble corroborée par l'examen des travaux de la Société des Nations, qui — jusqu'en 1932, date de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements — traitent indépendamment fabrication et trafic des armes.

(1) Le mot « armes » est et sera pris dorénavant dans son sens générique.

D'ailleurs, sur ce dernier point, ils aboutissent à la Convention de Genève du 17 juin 1925 sur le *Contrôle du commerce international des armes, munitions et matériels de guerre* — alors que ceux relatifs à la fabrication privée — bien que commencés dès 1921 par la Commission temporaire mixte présidée par Viviani (1) — en sont restés à l'état d'avant-projet de Convention, faute d'accord.

Mais cette prétendue distinction entre ces deux questions du commerce et de la fabrication des armes n'est que superficielle.

Une trop grande connexité les rattache, en effet, pour que la Commission mixte et l'Assemblée de la Société des Nations n'en aient pas fait un seul bloc.

L'un de ces problèmes ne peut être traité sans l'autre, ils forment un tout indissoluble, le succès de la réglementation de l'un est fonction de la réglementation de l'autre. C'est ce qu'a bien vu le Conseil de la Société des Nations en accueillant cette thèse, qui est celle des Etats non producteurs d'armes :

« La Convention sur le contrôle du commerce international, déclare l'organe international, soumettant leurs achats d'armes au régime de la publicité, il est indispensable, pour rétablir l'égalité, que les Etats producteurs acceptent le même régime de la publicité en concluant une convention sur le contrôle de la fabrication ».

De même, la Conférence réunie en 1925 à Genève recon-

(1) Commission Temporaire Mixte : Commission créée par la Première Assemblée de la Société des Nations et composée de 22 membres :

— 6 experts membres de la commission permanente consultative désignés par elle ;

— 6 personnalités politiques, sociales et économiques ;

— 4 experts économiques et financiers ;

— 6 représentants, dont 3 patrons et 3 ouvriers, du Conseil d'Administration du Bureau International du Travail.

naît cette liaison étroite et la nécessité d'une Convention sur la fabrication privée pour rétablir l'égalité entre Etats producteurs et Etats non producteurs.

La 6^e Assemblée, à la suite du rapport de M. Guerrero, délégué du Salvador (1), fait siennes les déclarations insérées dans l'Acte final de la Convention sur le commerce des armes concernant cette nécessité de réglementer la fabrication privée des armes et invite le Conseil à poursuivre les travaux préparatoires en vue d'une Convention sur cette question.

Certes, la logique eût voulu que l'on réglementât d'abord la fabrication privée des armes avant leur commerce. Certaines délégations s'étonnent de cet ordre suivi dans la réglementation et expriment leur surprise « de ce que la Conférence du trafic des armes n'ait pas été précédée de celle de la fabrication privée, ce qui aurait été infiniment plus logique » (2).

Cependant, il ne faut pas oublier que, selon les paroles mêmes de M. Burton, premier délégué des Etats-Unis, « l'ajournement des bonnes intentions jusqu'à ce qu'une autre Assemblée se réunisse ou qu'une nouvelle Convention soit conclue a été le tombeau de quelques-unes des meilleures aspirations de la race humaine » (3).

Fabrication et commerce forment donc un seul et même problème (4) à résoudre dans une Convention unique. C'est une condition indispensable à son succès, car ainsi elle donne satisfaction aux Etats non producteurs d'armes qui

(1) Société des Nations, Actes 6^e Assemblée. Séances des Commissions 1925. 3^e Commission, page 10.

(2) Société des Nations, Actes de l'Assemblée 1929, page 69.

(3) Cf. Dupriez, *Revue de Droit international et de Législation Comparée* 1926.

(4) Cf. *Journal Officiel de la Société des Nations* 1931, p. 1.584 et février 1931, p. 155.

se trouvent alors sur un pied d'égalité avec les Etats producteurs. Le non respect de cette condition explique l'échec de la Convention de 1925.

Ainsi la fabrication et le commerce des armes forment non seulement une unité, mais ils sont encore rattachés étroitement à la question générale du Désarmement.

II. — FABRICATION, COMMERCE ET DÉSARMEMENT.

Examinons préalablement les rapports de la fabrication et du désarmement, d'une part, du commerce et du désarmement, d'autre part, avant de dégager la liaison générale entre le problème global qui nous occupe et la question générale de la réduction et de la limitation des armements.

Fabrication et désarmement.

Le lien juridique entre la fabrication privée des armes de guerre et la question générale du Désarmement ne s'est révélé que peu à peu. Il est l'évidence même, car on ne comprendrait pas que la Société des Nations pût limiter le matériel de guerre des Etats et maintenir en même temps le droit pour les usines privées de fabriquer plus d'armes que tous les pays du monde ne pourraient en avoir. Il apparaît nettement dès l'instant où il y a conflit entre la communauté internationale d'intérêts pour augmenter la vente du matériel de guerre qui est immoral, et le principe reconnu internationalement du maintien de la paix par la réduction des armements.

Mais, juridiquement, l'examen du texte même de l'art. 8 du Pacte dénote une distinction entre la fabrication des armes et le désarmement. Le Pacte, après avoir traité de la réduction des armements traite dans un paragraphe distinct

de la fabrication privée du matériel de guerre (1). M. Scialoja, délégué italien, en a fait la remarque au Conseil de la Société des Nations (2).

Or, la fabrication n'est pas une, elle revêt deux formes, elle est ou privée ou d'Etat.

Cette distinction nous amène à dire que la fabrication d'Etat constitue une grande partie de la question du Désarmement alors que la fabrication privée peut avoir des effets indépendants de l'armement ou du désarmement parce qu'elle se rattache surtout au trafic des armes.

Il est un point sur lequel ce lien entre la fabrication des armes, munitions et matériels de guerre et la réduction et limitation des armements est très apparent. C'est le cas pour les Etats possédant des établissements industriels fabriquant du matériel de guerre à la fois pour leur propre compte et pour d'autres Puissances ; par le système des réquisitions ils peuvent accroître brusquement leurs forces et ainsi dépasser éventuellement les limites fixées en s'appropriant les matériels en cours de fabrication pour l'étranger.

C'est à ce risque qu'a voulu parer le traité naval de Washington ; son article 17 est, en effet, ainsi conçu : « Si l'une des Puissances contractantes vient à être engagée dans une guerre, elle n'emploiera pas comme tels les navires de guerre quels qu'ils soient, en construction ou construits,

(1) *Article 8 du Pacte* : 1° « Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la Paix exige la *réduction des armements nationaux* au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action commune.

5° « Considérant que la *fabrication privée des munitions et du matériel de guerre* soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaire à leur sûreté. »

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1927, page 587.

mais non livrés, dans le ressort de son autorité pour le compte de toute autre Puissance. »

Commerce et Désarmement.

L'alinéa *d*) de l'article 23 du Pacte concernant le trafic des armes est inséré parmi les conditions tendant au bien-être général des peuples par le moyen de la coopération entre les Nations, il n'a donc, à première vue, rien à voir avec le désarmement au sens de l'art. 8.

De plus, au point de vue matériel, le lien entre ces deux questions ne ressort pas *ipso facto* du texte de l'article 23 puisqu'il ne s'agit que du contrôle du commerce avec les pays pour lesquels cette surveillance « est indispensable à l'intérêt commun », par conséquent, il ne vise pas les grandes Puissances militaires qui n'ont pas besoin pour s'armer d'avoir recours au commerce international, mais il est dirigé contre des pays déterminés chez lesquels existent des dangers que ces armes ne parviennent en des mains illégitimes.

Mais la Société des Nations reconnaît vite le lien étroit existant entre le commerce des armes et le désarmement. D'abord, la publicité prévue dans la Convention de 1925 pour les exportations et importations d'armes est désignée expressément comme préparatoire à la publicité générale des armements, but de la Conférence du Désarmement.

Ensuite, une commission spéciale pour régler « le commerce et la fabrication des armes, munitions et matériels de guerre » est instituée le 22 juillet 1932 par la Commission générale de la Conférence du Désarmement. Ce dernier point suffit à établir la connexité entre le commerce des armes et le désarmement.

Liaison générale entre la fabrication et le commerce, d'une part, le désarmement, d'autre part :

Dès 1926, M. Paul-Boncour souligne que « le commerce et la fabrication privée des armes sont les éléments d'une Convention internationale de limitation et réduction des armements » (1).

Par la suite, plusieurs résolutions du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations ont reconnu la solidarité existant effectivement entre ces différents problèmes.

« Une liaison étroite existe entre la question générale de la réduction et limitation des armements et celle du commerce international des armes ainsi que celle de la fabrication des armes, munitions et matériels de guerre » précise la 9^e Assemblée (2).

Sous une forme plus nuancée, M. Guerrero déclare que « le premier chapitre du livre sur le désarmement a déjà été écrit en 1925 lors de la réglementation du contrôle du commerce international des armes, le deuxième chapitre comportera le contrôle de la fabrication privée et le troisième traitera du problème général du désarmement » (3).

Néanmoins, après avoir réuni ainsi ces trois questions : commerce, fabrication, désarmement, certaines délégations (Norvège, Salvador) émettent la crainte qu'une solution soit longue à intervenir en la matière par l'ajournement indéfini du problème du commerce et de la fabrication en le liant à un problème plus vaste et plus délicat. Ne vaut-il pas mieux, pour aboutir à un résultat positif, traiter séparé-

(1) Société des Nations, Actes de l'Assemblée, Séances des Commissions 1926, 3^e Commission, page 14.

(2) Actes de l'Assemblée 1928, page 116.

(3) Actes de l'Assemblée, Séances des Commissions 1926, 3^e Commission, page 14.

ment chacune de ces deux questions : fabrication, commerce, d'une part, désarmement, d'autre part, et en faire deux Conventions différentes, car pour beaucoup le fait de joindre ces deux problèmes équivaut à un enterrement.

A notre avis, et nous suivons en cela la décision du Bureau de la Conférence du Désarmement prise à la suite de la proposition de son Président, M. Henderson — aujourd'hui décédé — résoudre d'abord les problèmes concrets du contrôle du commerce et de la fabrication privée des armes, tel est le premier but à atteindre en attendant la possibilité de reprendre la discussion d'une Convention générale sur la limitation et réduction des armements. Lorsque ces accords seront réalisés, les réunir en un seul instrument juridique sera chose facile.

Néanmoins, il ne faut pas exagérer et faire de ces problèmes une seule et même question.

Le contrôle du commerce et celui de la fabrication privée des armes, munitions et matériels de guerre sont une des faces du problème du Désarmement, mais bien qu'étroitement solidaires, ils ne sont pas absorbés l'un par l'autre.

III. — L'IDÉE DE CONTRÔLE ET SON ÉVOLUTION.

La *fonction de contrôle* a, dans la communauté internationale, beaucoup de peine à s'introduire et à évoluer. Toutes sortes de raisons spécifiques s'opposent à son établissement sur l'application des normes du Droit des gens, elle atteint la souveraineté des Etats et présente de grandes difficultés techniques de réalisation. Mais étant donné son rôle capital qui, d'après la définition de M. Kaasik, est de « faire prévaloir l'ordre international et obliger les Etats à agir conformément aux exigences de la collectivité, à se laisser

guider par les intérêts généraux, même en dépit de leurs intérêts particuliers » (1), tout doit être mis en œuvre pour en assurer l'application.

Contrôle uniquement colonial à l'origine avec l'Acte général de Bruxelles de 1890 (2), puis international avec la Convention de St-Germain de 1919 (2), l'idée de contrôle de la fabrication et du trafic des armes prend nettement corps à la fin de la grande guerre en réponse aux préoccupations de l'opinion publique.

La lumière faite sur certaines affaires scandaleuses permet à cette idée de faire son chemin ; l'impérieuse nécessité d'une surveillance stricte du trafic et de la fabrication privée des engins de guerre est alors reconnue par l'unanimité des opinions publiques mondiales.

Ne citerions-nous comme faits montrant cette nécessité : avant la guerre, les manœuvres des usines russes Poutiloff faisant publier en 1914, dans un journal français, leur achat par Krupp, afin d'obtenir de nouveaux capitaux français pour leurs besoins. La tentative se soudoient d'un journal français par la Deutsche Waffen und Munition Fabrik de Carlsruhe en vue d'y passer une note annonçant l'augmentation dans l'armée française du nombre des mitrailleuses fabriquées par ses usines, tout simplement pour accroître les commandes du gouvernement allemand.

Au lendemain de la guerre, on apprit les bénéfices exagérés réalisés par les munitionnaires. Depuis, de nouveaux scandales furent dévoilés, particulièrement par l'enquête toute récente — puisqu'elle date de 1934-35 — faite par le

(1) Kaasik, *Le contrôle en droit international*.

(2) Historique, pp. 24 et 25.

Sénat américain sur les agissements des fabricants d'armes (1).

D'ailleurs, en dehors de ces scandales, dans presque tous les pays et surtout dans les grands Etats, l'influence de l'industrie privée des armements sur les conseils du gouvernement est incontestable. Cette influence, due à l'importance de cette industrie dans la vie économique de chaque pays, aux relations des industriels dans les milieux officiels, à leur puissance financière, joue un rôle considérable dans la politique nationale de beaucoup de pays et elle s'exerce naturellement dans le sens de ses intérêts, c'est-à-dire l'augmentation des armements. Or, qui dit augmentation des armements dit rivalité et guerre.

Tous ces faits (2) en favorisant le développement de l'idée de contrôle — dont le principe avait été posé par les rédacteurs du Pacte même — donnent naissance à de nombreuses tentatives d'application pratique : travaux très importants de commissions spéciales, élaboration de projets de conventions, réunion d'une Conférence, essais malheureusement encore aujourd'hui sans résultats positifs et opérants. L'enquête américaine récente et les multiples révélations qu'elle a apportées explique les dernières initiatives des Etats-Unis en la matière, en particulier, le dépôt à Genève par leur Gouvernement d'un projet de Convention sur le contrôle de la fabrication et du commerce des armes.

Sous la poussée des événements l'idée de contrôle progresse, le désir des Etats-Unis, l'un des pays producteurs

(1) Cf. p. 123.

(2) Nous ne citons ici que quelques faits pour montrer la genèse de l'idée de contrôle. Cf. p. 122-123 et consulter les ouvrages P. Allard : *La vérité sur les marchands de canons*, Paris 1932, et O. Lehmann-Rüssbult : *L'internationale sanglante des armements*, Bruxelles 1930.

d'armes les plus importants du monde, d'intervenir et d'agir avec la communauté internationale — d'autant plus qu'ils ne sont pas membres de la Société des Nations (1) — suffit à matérialiser ce progrès et à rendre de plus en plus nécessaire l'intervention énergique de l'organisme de Genève.

IV. — HISTORIQUE.

Pour faire une étude du problème de la réglementation du commerce et de la fabrication des armes, tel qu'il se présente à l'heure actuelle, il est indispensable de passer brièvement en revue les actes internationaux ayant essayé de le résoudre.

Le trafic des armes, par les dangers qu'il présente, a depuis longtemps attiré l'attention des Puissances ; mais ce n'est guère que depuis la fin du XIX^e siècle que celui-ci s'est révélé d'une rare gravité à la suite du développement industriel des grandes Puissances.

En 1885 et 1890, ces dernières se sont occupées de défendre les populations africaines contre elles-mêmes en prohibant l'importation des armes à feu dans les territoires africains en même temps qu'elle les protégeaient contre la traite. Le rôle des armes à feu est, en effet, des plus pernicieux dans les opérations de traite et dans les guerres intestines entre tribus, il est donc nécessaire d'en réglementer le trafic.

La France proposa l'interdiction absolue de l'importation des armes dans l'Afrique entière, mais une objection fut

(1) Dans un discours récent, le Président Roosevelt a défini l'attitude des Etats-Unis : « Nous évitons, a-t-il dit, de conclure des engagements susceptibles de nous entraîner dans une guerre, nous évitons de participer à l'activité politique de la S. D. N., mais nous collaborons de tout cœur aux travaux accomplis par Genève dans l'ordre humanitaire et social. » (*Le Temps*, 18-8-36).

soulevée : ces armes étaient indispensables à la sécurité des caravanes.

L'Acte général signé à Bruxelles, le 2 juillet 1890, par dix-sept Etats est le premier instrument juridique portant réglementation du commerce des armes. Son principe est le suivant : interdiction absolue de l'importation des « armes à feu, poudres, balles et cartouches » dans les territoires africains compris entre le 20^e parallèle Nord et le « 22^e parallèle Sud ». Un Bureau international est institué à Bruxelles en vue de l'application de cet Acte.

Ce premier essai de réglementation positive se caractérise par son application restreinte au commerce colonial des armes seulement. Les actes internationaux postérieurs étendront cette application au commerce international tout entier.

Quoique le Pacte de la Société des Nations n'eût visé dans son article 23 que le commerce des armes dans certaines zones spéciales, n'eût prévu dans son article 8 que les « mesures propres à éviter les fâcheux effets de la fabrication privée des armes, munitions et matériels de guerre », la Commission de Saint-Germain, en 1919, sur la proposition de la Grande-Bretagne et de la France prévoit des dispositions réglementant le commerce des armes dans le monde entier.

La Convention signée à Saint-Germain le 10 septembre 1919 par les Etats représentés à la Conférence de la Paix, quelques mois après l'adoption du Pacte de la Société des Nations, contient cette réglementation (1).

(1) Cf. texte complet dans *La documentation internationale*, Droit. Colonial international, tome II, Paris 1931.

Les buts de cette Convention sont multiples : d'abord, réglementer la dispersion des quantités considérables d'armes et de matériels de guerre accumulées dans diverses parties du monde à la suite de la grande guerre, dispersion constituant un danger pour la paix et la tranquillité publiques ; ensuite, surveiller spécialement le trafic et la détention des armes dans certaines parties du monde, et les zones maritimes avoisinant ces régions ; enfin, réviser les stipulations de l'Acte de Bruxelles de 1890 qui ne sont plus en harmonie avec les circonstances actuelles.

En vertu de ces fins, la Convention de St-Germain pose les principes de l'interdiction d'exportation des armes et matériels de guerre à des entités juridiques autres que les gouvernements et de la publicité des exportations, sans toutefois établir le régime de cette publicité. Cette interdiction d'exporter est étendue à certains territoires d'Afrique et d'Asie et un Bureau international, placé sous l'autorité de la Société des Nations, est institué pour réunir et conserver tous les documents relatifs au commerce et à la circulation des armes.

En dehors de cette réglementation, la Convention de St-Germain prévoit par certaines de ses dispositions son rattachement à la Société des Nations. Sa révision possible sur avis du Conseil à la majorité (préambule) ; l'autorité de la Société sur le Bureau international et son fonctionnement (art. 5 et 22) ; les différends pouvant s'élever sont tranchés par un tribunal arbitral conformément aux dispositions du Pacte (art. 24 de la Convention).

Par leurs dispositions, ces Actes de Bruxelles et de St-Germain ne réglementent que le trafic des armes et non leur fabrication, aucun accord international analogue n'existe sur ce point. Tout au plus peut-on trouver des stipulations rela-

tives à la fabrication des armes voisinant avec certaines relatives au commerce dans les *Traités de Paix de 1919-1920* entre les Puissances alliées et associées et les Empires centraux, mais cette réglementation est spéciale, établie en vue d'éviter le réarmement et la reconstitution militaire des Etats vaincus et ne présente pas, par conséquent, un caractère d'universalité, caractère indispensable à toute législation en ce domaine.

Par le traité de *Versailles du 28 juin 1919*, l'Allemagne s'engage (art. 126) (1) à reconnaître et agréer les conventions passées ou à passer par les Puissances alliées ou associées relativement au commerce des armes ; à prohiber (art. 168) (2) la fabrication des armes, munitions et matériels de guerre, sauf pour certaines usines dûment autorisées par les Alliés ; à ne pas importer (art. 170) (3) sur son territoire et, réciproquement, à ne pas fabriquer et exporter à desti-

(1) Art. 126 : « L'Allemagne s'engage à reconnaître et agréer les conventions passées ou à passer par les Puissances alliées ou associées ou certaines d'entre elles avec toute autre Puissance, relativement au commerce des armes et des spiritueux ainsi qu'aux autres matières traitées dans les Actes généraux de Berlin du 26 février 1885 et de Bruxelles du 2 juillet 1890 et les conventions qui les ont complétées ou modifiées. »

(2) Art. 168 : « La fabrication des armes, munitions et matériels de guerre quels qu'ils soient ne pourra être effectuée que dans les usines ou fabriques dont l'emplacement sera porté à la connaissance et soumis à l'approbation des gouvernements des principales Puissances alliées ou associées et dont ceux-ci se réservent de restreindre le nombre. »

« Dans le délai de trois mois à dater de la mise en vigueur du présent traité, tous autres établissements ayant pour objet la fabrication, la préparation, l'emmagasinage ou l'étude des armes, munitions ou matériels de guerre quelconques, seront supprimés. Il en sera de même de tous les arsenaux autres que ceux utilisés pour servir de dépôts aux stocks de munitions autorisées. Dans le même délai, le personnel de ces arsenaux sera licencié. »

(3) Art. 170 : « L'importation en Allemagne des armes, munitions et matériels de guerre de quelque nature que ce soit sera strictement prohibée. Il en sera de même de la fabrication et de l'exportation des armes, munitions et matériels de guerre de quelque nature que ce soit à destination des pays étrangers. »

nation de l'étranger des armes, munitions et matériels de guerre de quelque nature que ce soit.

Par le traité de *St-Germain* du 10 septembre 1919, l'Autriche s'engage et se soumet aux mêmes obligations (1). La Hongrie, par le traité de *Trianon* du 4 juin 1919 (2), la Bulgarie par celui de *Neuilly* du 27 novembre 1919 (3), la Turquie par celui de *Sèvres* du 10 août 1920 voient leurs fabrications, exportations et importations d'armements réglementées de la même manière.

Dans tous ces traités nés de la Conférence de la Paix et imposant à tous les Etats vaincus un état de désarmement par la prohibition de la fabrication et du commerce des engins de guerre, le premier chapitre est constitué par le *Pacte de la Société des Nations* qui fixe des bases de désarmement différentes de celles posées dans les traités eux-mêmes.

C'est dans cette Charte internationale que nous allons trouver, pour la première fois dans l'histoire du Droit international, formellement posés les principes d'un contrôle de la fabrication et du commerce des armes.

L'article 8, § 5, du *Pacte* stipule : « Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté ».

L'article 23, alinéa d déclare : « Sous la réserve et en conformité des dispositions actuellement existantes ou qui

(1) Art. 373, 132 et 134.

(2) Art. 356, 116 et 118.

(3) Art. 290, 79 et 81.

seront ultérieurement conclues, les membres de la Société :

d) Chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun ».

Ces deux textes constituent la base même de notre étude. L'article 23 parle d'un « contrôle » du commerce, mais l'article 8 ne prévoit que des « mesures propres » pour la fabrication privée des armes, est-ce à dire que ces deux termes soient différents ?

Quant à la forme des mesures envisagées, l'article 23 indique nettement qu'il doit s'agir d'un « contrôle », alors que l'article 8 laisse toute latitude sur le mode de réglementation.

Mais, au fond, la très grande connexité de ces deux problèmes du commerce et de la fabrication privée des armes oblige à une commune réglementation.

L'étude de celle-ci va nous faire entrer dans le vif du sujet. Auparavant, délimitons nettement le domaine de nos investigations en précisant les aspects et les difficultés du problème général du contrôle du commerce et de la fabrication privée et le plan que nous allons suivre pour cette étude.

V. — ASPECTS ET DIFFICULTÉS DU PROBLÈME DU CONTRÔLE DU COMMERCE INTERNATIONAL ET DE LA FABRICATION PRIVÉE DES ARMES, MUNITIONS ET MATÉRIELS DE GUERRE.

La question que nous nous proposons d'étudier présente deux faces et chacune d'elle, suivant le point de vue considéré, de multiples aspects.

Nous avons le côté strictement *national* (qui ne vise évi-

demment que la fabrication) et le côté *international* s'appliquant à la fois au trafic et à la production des armes. Nous nous placerons pour cette étude sur le terrain du *Droit international*, parce que c'est le seul point de vue qui nous permette d'avoir une idée d'ensemble d'un problème aussi vital pour tous les Etats.

Chacune des faces présente un aspect juridique, politique, économique, social et moral. Ainsi, déterminer si le matériel de guerre peut être fabriqué, acheté ou vendu à la fois par les particuliers et l'Etat, ou par ce dernier seulement, est une question économique et politique. Rechercher les répercussions de tel ou tel système de fabrication sur l'économie d'un Etat est une question économique et financière. Etudier l'influence morale sur les peuples ou l'action sur la vie des sociétés, du trafic et de la fabrication des armes est une question sociale et morale.

Nous laisserons de côté toutes ces considérations pour ne voir que l'*aspect juridique* de la question : *l'étude des principes d'une législation internationale destinée à réglementer la fabrication et le commerce des armes.*

Notre sujet étant ainsi délimité, son étude n'est pas sans soulever des difficultés de tous ordres. Celles-ci gravitent toutes autour de la *différence fondamentale existant entre les pays producteurs d'armes et les pays non producteurs.* En effet, les Puissances ont des conceptions juridiques opposées suivant qu'elles peuvent assurer elles-mêmes leur propre sécurité ou qu'elles doivent avoir recours à l'étranger pour obtenir les moyens nécessaires à leur défense.

C'est cette idée qui va servir de fondement et de guide à toute la construction juridique que nous allons élaborer maintenant.

Plan de l'ouvrage.

Une étude séparée du commerce des armes, d'une part, et de leur fabrication privée, d'autre part, est nécessaire pour mieux examiner les différents problèmes soulevés par ces questions.

Une *Partie I* traitera du contrôle du commerce des armes, munitions et matériels de guerre

et une *Partie II*, de celui de la fabrication privée de ces mêmes armes.

Bien que la logique nous indique qu'il faille étudier le contrôle de la fabrication des armes avant celui de leur commerce, nous commencerons par l'examen de ce dernier, car :

— c'est l'ordre historique suivi par la Société des Nations dans l'étude de ces matières,

— une solution au problème du commerce est plus facile à trouver qu'à celui de la fabrication, par suite de la moindre importance des intérêts en jeu.

PREMIÈRE PARTIE

Contrôle du commerce international des armes munitions et matériels de guerre.

Obligation pour tous les Etats, membres de la Société des Nations, la réglementation du commerce international des armes de guerre n'est pas sans soulever de multiples problèmes.

Après avoir signalé les efforts de la communauté internationale pour les résoudre et les résultats obtenus, nous examinerons en détail chacun d'eux, comment ils se présentent, les discussions auxquelles ils ont donné lieu et les solutions proposées.

Cet examen théorique terminé, quelle législation internationale complétée par les textes nationaux assure effectivement aujourd'hui dans le monde un contrôle du trafic des armes.

CHAPITRE PREMIER

L'œuvre de la Société des Nations en vue d'instituer un contrôle du commerce international des armes, munitions et matériels de guerre.

Le Pacte de la Société des Nations, dans son article 23, alinéa *d*, charge d'une manière expresse la communauté internationale d'instituer et de réglementer un contrôle général du commerce des armes et munitions avec certains pays. Cela en vue de remédier aux inconvénients de la liberté complète d'un tel commerce, inconvénients qui sont à l'encontre du bien et de l'intérêt communs. Contenu juridique de l'article 23, son application et les résultats obtenus concrétisés par la Convention de Genève du 17 juin 1925 sur le *contrôle du commerce international des armes, munitions et matériels de guerre* (1) feront l'objet de ce premier chapitre.

SECTION I. — L'ARTICLE 23 DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

I. — *Son contenu* : Cette disposition du Pacte pose un certain nombre de principes qui ne pourront passer dans la réalité qu'à condition d'être ultérieurement précisés. Le préambule de l'article 23 est ainsi conçu : « Sous la réserve et en conformité des dispositions internationales actuelle-

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1925, p. 1.168 et ss.

ment existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société... ».

Suivent des engagements généraux pris par les parties au Pacte relatifs au travail de l'homme, de la femme et de l'enfant, pour leur assurer des conditions équitables et humaines ; au traitement honorable des populations indigènes, à la répression de la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ; à la liberté des communications, au transit ; à la lutte contre les maladies ; enfin, pour la disposition qui nous intéresse présentement, l'alinéa *d* :

« ... chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où ce contrôle est indispensable à l'intérêt commun. »

De cette stipulation de la loi internationale, il résulte que les exportations, importations et transit d'armes avec certains pays doivent être réglementés, c'est une obligation juridique pour les membres de la Société qui en prennent formellement l'engagement en entrant dans la Société des Nations.

2. — *Son application* : Dans quelle mesure cet engagement a-t-il été rempli ?

La Convention de St-Germain de 1919 — prohibant comme nous l'avons indiqué (1) l'exportation des armes — signée par les Puissances alliées et associées, les autres Puissances étant invitées à y adhérer, ne fut pas ratifiée. La Société des Nations s'emploie dès les premières années de son existence à obtenir cette ratification.

La 2^e Assemblée, en 1920, à la suite du rapport de sa 6^e Commission adopte une résolution, par laquelle « frap-

(1) Cf. p. 25.

pée de la valeur de cette Convention (celle de St-Germain) comme instrument de civilisation et des conséquences néfastes que pourrait entraîner sa non observation », elle exprime le vœu de voir sa ratification par les Puissances signataires se faire le plus tôt possible, ainsi que la constitution sans retard du Bureau International. Et l'Assemblée remarque que les Hautes Parties contractantes à la Convention ont déclaré, dans un protocole, qu'il était contraire à l'esprit de celle-ci et à l'intention des parties qu'une disposition allant à l'encontre de cette Convention soit adoptée par l'une d'elle avant sa mise en vigueur.

Au Conseil, Léon Bourgeois, délégué de la France, déclare à la session du Conseil de cette même année qu' « il paraît nécessaire, en vue de l'application de l'article 23, alinéa *d* du Pacte et de la ratification ultérieure de la Convention, de charger dès à présent la Commission préparatoire du Désarmement (1) de demander aussi bien aux gouvernements signataires de la Convention qu'aux membres de la Société des Nations les informations nécessaires sur les exportations et le trafic en général des armes et munitions afin de préparer et de pouvoir soumettre au Conseil les propositions en vue de la formation d'un office central international pour le trafic des armes et munitions » (2).

A nouveau, le Conseil, par une résolution du 4 octobre 1922 (3), insiste vivement auprès des membres de la Société des Nations sur l'importance pour la paix universelle de la

(1) La Commission préparatoire du désarmement, constituée le 12 décembre 1925, se compose des représentants des Etats membres du Conseil de la Société des Nations, des pays se trouvant dans une situation géographique spéciale et des grands Etats non membres de la S. D. N. Son rôle est d'étudier les armements, leur limitation éventuelle, leur comparaison, la distinction entre armes offensives et défensives, etc...

(2) L. Bourgeois, *L'œuvre de la Société des Nations*, Paris 1923, p. 340 et ss.

(3) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1922, page 1.210.

Convention de St-Germain. Il demande que tous les sociétés n'ayant pas donné leur ratification prennent des mesures en vue de celle-ci afin qu'elle puisse être déposée dès que les Puissances signataires, y compris les Etats-Unis, seront prêtes à déposer les leurs.

Malgré ces objurgations du Conseil et de l'Assemblée, le refus de ratification apposé par l'un des principaux pays producteurs d'armes du monde, les Etats-Unis, tend à rendre l'application de la Convention de St-Germain de plus en plus problématique. Aussi, la 3^e Assemblée estime-t-elle « qu'il est hautement désirable que le Gouvernement des Etats-Unis exprime les objections qu'il a dû formuler contre les dispositions de la Convention de St-Germain ainsi que les propositions qu'il pourrait désirer faire sur la façon dont il serait possible de lever ces objections » (1). A la suite de cette décision, le Président du Conseil de la Société des Nations en exercice adresse une communication, le 1^{er} mai 1923, au Gouvernement des États-Unis (2) à laquelle le Secrétaire d'Etat de ce pays répond le 12 septembre de la même année.

Après avoir rappelé que son Gouvernement « envisage avec sympathie tous les efforts destinés à restreindre le commerce des armes et matériels de guerre » et les dispositions approuvées par les deux Chambres en date du 22 avril 1898 et 12 mars 1912 réglementant les livraisons d'armes en provenance des Etats-Unis, expose les raisons pour lesquelles les Etats-Unis n'ont pas cru devoir ratifier la Convention.

Ce sont notamment :

— l'opposition catégorique aux dispositions par lesquelles

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1922, p. 1421.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1923, page 587.

les parties contractantes se verraient interdire le droit de vendre des armes et munitions aux Etats non parties à la Convention, ces dispositions obligeant le Gouvernement à interdire les expéditions de fournitures de guerre aux pays de l'Amérique latine non signataires ou non adhérents ;

— la nécessité pour les Etats-Unis d'édicter des lois et, notamment, des pénalités dont sont passibles les entreprises privées d'armes pour assurer l'efficacité du contrôle et l'application de la Convention s'ils participent à un tel accord — leur Gouvernement ne pouvant s'engager à faire adopter une telle législation ;

— la liaison très étroite entre les dispositions de la Convention de St-Germain et la Société des Nations elle-même met le Gouvernement des Etats-Unis, non membre de la Société, dans l'impossibilité de ratifier (1).

La non ratification par les Etats-Unis de la Convention de St-Germain est suivie quelques jours plus tard, le 29 septembre 1923, d'une protestation de l'Iran (Perse) au Conseil (2). Par celle-ci, l'Iran refuse de signer ladite Convention qui le considère comme « ces pays avec lesquels le contrôle du commerce des armes et munitions est indispensable à l'intérêt commun ». La Convention de St-Germain englobe, en effet, le territoire iranien dans les zones prohibées.

Ainsi, à la suite de ces faits, la Convention devient caduque. La Société des Nations va orienter ses efforts dans une autre direction : celle de la révision en vue de faciliter son application. La Commission temporaire mixte estime que la non ratification des Etats-Unis constitue un fait nouveau

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1923, page 1.471.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1923, page 1.502.

et décide, le 2 septembre 1922, de procéder à la révision totale de la question d'une Convention sur le trafic des armes en vue de trouver une base possible de collaboration avec les Etats-Unis.

La 3^e Assemblée — dans cette même résolution du 27 septembre 1922 par laquelle elle souhaite la connaissance des raisons du refus de ratification des Etats-Unis — demande à la Commission temporaire mixte d'élaborer un nouveau projet qui serait examiné par une Conférence (1).

C'est ainsi qu'un nouveau texte voit le jour, il sert de base aux travaux de la Conférence réunie à Genève en 1925, de laquelle sortira la *Convention du 17 juin 1925 sur le contrôle du commerce international des armes, munitions et matériels de guerre*.

SECTION II. — LA CONVENTION DE 1925 (2).

Sous l'égide de la Société des Nations, le problème du contrôle du trafic des armes fait un pas nouveau. De nombreux Etats considérant que le commerce international des armes, munitions et matériels de guerre doit être soumis à un régime général et efficace de contrôle et de publicité, et, de plus, qu'un contrôle spécial dans certaines régions du monde est nécessaire, tant en ce qui concerne les importations dans ces régions que les exportations vers ces régions, décident de conclure une Convention spéciale.

M. Carton de Wiart, délégué belge et Président de la Conférence, définit admirablement l'objet et la nécessité d'une telle Convention, dans son discours d'ouverture : « Dans l'état présent de la conscience internationale, déclare-

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1922, page 1.421.

(2) *Op. cit.*, p. 32.

t-il, il y a quelque chose d'inadmissible à ce que les mouvements d'un trafic qui, comme celui des armements, touche de si près à la tranquillité des peuples et des individus, soient considérés exclusivement comme matière commerciale et échappent à toute réglementation d'intérêt universel ». Il ajoute : « Notre Conférence reconnaît qu'il a un commerce légitime des armes et que tous les Etats ont non seulement le droit, mais même le devoir de garantir leur sécurité dans le cadre de leurs obligations internationales en se procurant les armements nécessaires, soit dans leurs usines nationales, soit dans les usines étrangères ».

Quelles sont les sources de cette Convention élaborée ainsi en 1925, et sur quels principes repose-t-elle ?

1° *Ses sources* : A la suite de la non ratification de la Convention de St-Germain, la 4^e Assemblée de la Société des Nations invite la Commission temporaire mixte à préparer un texte à substituer à cette Convention.

A cette Commission, l'étude et le projet de ses rapporteurs, M. Dupriez, Professeur à l'Université de Louvain et le Major Hills, servent de base d'élaboration. Ce projet s'inspire lui-même de deux projets antérieurement déposés, l'un par le délégué espagnol, Marquis de Magaz, l'autre, au nom du groupe ouvrier du Bureau international du Travail, par M. Jouhaux. Ce dernier projet, de beaucoup le plus original, repose sur les principes suivants (1) :

— engagement absolu des Puissances parties de soumettre à un contrôle *international* le trafic des armes et munitions, quelle que soit leur provenance de fabrication, privée ou d'Etat. Ce contrôle étant exercé par le Conseil de la Société des Nations à qui le Pacte a confié le soin d'élaborer un pro-

(1) Cf. Jouhaux : *Le Désarmement*, Paris 1930, texte intégral en annexe

gramme de réduction des armements et de veiller à son application en vue d'assurer la paix du monde ;

— les achats d'armes ne sont permis que par les Gouvernements ou leurs représentants qualifiés ;

— envoi au Secrétariat général de la Société des Nations, pour assurer l'efficacité de ce contrôle, des licences d'exportation un mois avant la date prévue pour le passage des marchandises à la frontière de l'Etat exportateur.

Après examen de ces propositions, la Commission temporaire mixte dresse son projet définitif.

Celui-ci, qui reproduit en grande partie les dispositions de la Convention de St-Germain, établit les différentes catégories d'armes soumises au contrôle, détermine les zones terrestres et maritimes objets d'une surveillance spéciale, réglemente le système de licences à accorder aux exportateurs par les Gouvernements, oblige les pays transitaires à contrôler les marchandises traversant leur territoire, prévoit l'institution par le Conseil de la Société des Nations d'un organisme international assurant la publicité des mouvements d'armes dans le monde.

En un mot : « Le projet soumis à la Conférence a pour but de limiter le commerce des armes ne servant exclusivement qu'à la guerre, aux seuls achats faits par les Gouvernements et prévoit un système de publicité internationale qui mettrait sous les yeux du public le tableau annuel des mouvements d'armes de guerre dans le monde » (1).

Ces différentes mesures destinées à assurer l'efficacité du contrôle du trafic des armes donnent lieu, au sein de la Conférence, à de nombreuses discussions qui viennent éclai-

(1) Carton de Wiart : Discours d'ouverture de la Conférence.

rer les problèmes juridiques et autres soulevés par une telle question.

Finalement, l'accord se fait sur un texte général : c'est la Convention du 17 juin 1925 (1) que nous allons succinctement analyser, réservant l'examen des problèmes juridiques soulevés pour le chapitre suivant.

2° *Son contenu* : Deux grands problèmes sont soumis aux études de la Conférence. D'une part, le contrôle du commerce international des armes destinées à la guerre ou pouvant y servir, contrôle devant s'étendre au monde entier. D'autre part, le contrôle plus strict sur les importations dans certaines zones d'Afrique et d'Asie.

De ces deux problèmes, seul le premier reste à résoudre, le second l'ayant été par l'Acte de Bruxelles de 1890 (2). Après deux mois de travail les délégations des 44 Etats représentés à la Conférence se mettent d'accord sur la solution à donner à ce problème.

Elle est constituée par la Convention de 1925 qui,

« Considérant que le commerce international des armes, munitions et matériels de guerre, doit être soumis à un régime général et efficace de contrôle et de publicité ;

Considérant qu'un tel régime ne résulte pas des traités et conventions existants ;

Considérant qu'un contrôle spécial de ce commerce dans certaines régions du monde est nécessaire pour rendre plus efficaces les mesures adoptées par les divers gouvernements, tant en ce qui concerne les importations dans ces régions que les exportations vers ces régions ;

Considérant que les armes, munitions et matériels dont

(1) Texte intégral. *Journal Officiel de la Société des Nations* 1925, p. 11 et ss.

(2) Cf. historique, page 24.

l'emploi à la guerre est prohibé par le Droit international ne peuvent faire l'objet ni d'une importation ni d'une exportation aux fins d'un tel emploi » ;

reconnait la nécessité d'un contrôle et d'une publicité du trafic des armes.

La Conférence reprend alors le texte du projet de la Commission temporaire mixte en le modifiant sur un certain nombre de points tels que : catégories d'armes soumises au contrôle ; surveillance des pays transitaires sur les marchandises traversant leur territoire ; institution d'un organisme international en vue de la publicité, ces deux derniers points étant purement et simplement abandonnés.

La Convention de 1925 ne semble donner qu'une solution fragmentaire au problème du contrôle du trafic des armes et cela faute d'entente sur certaines questions entre les différents pays représentés. Mais quelles sont ces questions à résoudre pour assurer l'efficacité d'un tel contrôle ? C'est à l'examen de celles-ci que nous allons procéder maintenant.

CHAPITRE II

Problèmes juridiques soulevés par le contrôle du commerce international des armes et leurs solutions.

Théoriquement, il paraît simple de soumettre le trafic international des armes de guerre à une réglementation spéciale ou de réserver aux Etats, à l'exclusion des particuliers, la faculté d'acheter à l'étranger les dits engins.

Mais cette question soulève de nombreux problèmes juridiques mêlés à des problèmes techniques. C'est devant ceux-ci que la Conférence de Genève de 1925 s'est trouvée. La Convention qui a couronné ses travaux a, soit résolu ces problèmes dans le sens susceptible de rallier les suffrages du plus grand nombre d'Etats, soit posé simplement sans leur donner de solution, par suite de l'opposition de certains pays, soit non abordé pour essayer, malgré tout, d'aboutir à un accord.

Les questions qui se posent sont multiples. Que faut-il entendre exactement par matériel de guerre — il est, en effet, indispensable de connaître, d'une manière précise, l'objet de la réglementation — ; quelles sont les entités juridiques auxquelles on reconnaît le droit d'acheter des armes de guerre ; quelles seront les zones spéciales et maritimes, « ces pays, selon l'art. 23 du Pacte, avec lesquels le contrôle du commerce des armes est indispensable à l'intérêt commun », soumises à une surveillance spéciale ; quel système de contrôle et de publicité établir ; suivant quelles méthodes

et sur quels modèles seront établies les nomenclatures d'armes et les statistiques ; enfin quelles seront les règles assurant l'existence juridique, la viabilité parmi les vicissitudes de l'Histoire d'une Convention internationale sur une telle matière ?

En ce domaine, si la Société des Nations veut aboutir à un accord qui soit vraiment international, une solution nette et précise de ces problèmes est nécessaire, mais une solution acceptable à la fois par les pays producteurs d'armes et les pays non producteurs.

C'est le point faible de la Convention de 1925, (elle n'est pas ratifiée) et c'est là que réside toute la difficulté, entravant toute entente internationale puisqu'aujourd'hui encore — bien qu'un progrès très net se soit manifesté depuis 1925 — aucune loi internationale appliquée ne régit la matière.

Il est capital d'arriver à un système de solutions à ces problèmes acceptées par tous les Etats, car le contrôle du trafic des armes est une question intéressant l'ordre public international, et par là-même, la Paix du monde.

SECTION I. — LA NOTION DE MATÉRIEL DE GUERRE.

Non seulement, est-il indispensable de savoir ce que l'on entend par « armes, munitions et matériels de guerre », mais encore faut-il les classer en catégories afin de soumettre chacune d'elles à un contrôle ou à une publicité différents suivant la nature des armes considérées. Il est évident que la réglementation doit être plus stricte pour les exportations et importations de fusils ou de mitrailleuses que pour les navires de guerre dont la vente ne peut se faire qu'au grand jour.

1. — *Définition* : La Commission permanente consultative (1) dans son rapport au Conseil de la Société des Nations le 17 mai 1922 (2) déclare qu'au point de vue juridique, une définition générale de la notion de matériel de guerre est impossible. Pour cette affirmation elle se base sur un avis en ce sens du Comité de rédaction de la Conférence des Ambassadeurs du 28 janvier 1921, avis qui fait observer que l'expression « matériel de guerre » est employée dans les Traités de paix avec des sens différents, une solution ne peut être donnée que pour des cas concrets. Et la Commission permanente consultative de fournir comme raisons que la guerre moderne exigeant la mise en œuvre de la totalité des matériels de paix d'un Etat, si l'on entreprend l'énumération des matériels indispensables pour faire une guerre de nation armée, la tâche est impossible.

Or, que veut dire le Pacte dans ses art. 8 et 23 où il parle d'armes, munitions et matériels de guerre ?

Certainement la pensée de ses rédacteurs n'est pas d'étendre l'énumération des matériels de guerre à tous les matériels d'un Etat y compris ceux dont l'usage habituel est le plus pacifique. Par conséquent, la Commission ne peut essayer de définir que le matériel qui n'a d'emploi exclusif qu'à la guerre ; d'ailleurs, cette manière de voir est corroborée par le texte anglais de l'art. 8 du Covenant qui parle de « munitions and implements of war » dont la traduction littérale est « munitions et outils de guerre ».

(1) La Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes a été créée le 17 mai 1920 par le Conseil de la S. D. N. Elle est composée d'experts. En principe, un représentant militaire naval et aérien pour chaque Nation membre du Conseil, plus les représentants temporaires d'Etats non membre de la S. D. N., lorsqu'une question les intéressant directement fera l'objet de la discussion.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1922, page 697 et ss.

En définitive, la Commission permanente consultative adopte cette interprétation de l'art. 8. Elle définit le mot « *armements* » de la manière suivante :

Personnel et matériel constituant la force armée effective d'une nation. En ce qui concerne le personnel ce sont tous les membres de tous les services destinés aux besoins de la guerre (forces militaires, navales, aériennes et services auxiliaires). Le matériel étant constitué par les munitions et le matériel de guerre de toute sorte (1).

Quant à l'expression « *Munitions et matériels de guerre* » elle englobe toutes les armes et tous les produits qui n'ont d'emploi exclusif qu'à la guerre, toutefois les armes et munitions susceptibles de servir à la Guerre et à d'autres buts pourront dans certains cas, être considérées comme tels (2).

Notons pour compléter, le criterium basé sur la destination du matériel et proposé par le gouvernement polonais dans une note du 30 mai 1927 relative à la définition du matériel de guerre pouvant être transporté par la Westerplatte (3). « Il convient de comprendre comme matériel de guerre, dit cette note, les marchandises destinées aux forces navales et militaires de la Pologne, c'est-à-dire, que ce n'est pas la substance matérielle mais la destination du matériel qui est décisive pour leur reconnaissance comme matériel de guerre » (4).

Bien que ne s'appliquant qu'à un cas spécial cette définition polonaise repose sur la même idée que celle de la Commission permanente consultative, à savoir, la destination des marchandises destinées aux forces d'un pays, ces

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1922, page 698.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1922, p. 698.

(3) Zone du port de Dantzig réservée à la Pologne.

(4) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1927, p. 1.429.

articles peuvent avoir la nature et l'aspect extérieur de choses guerrières sans être pour cela considérés comme matériels de guerre telles, par exemple, les armes destinées aux forces de police d'un Etat.

Les termes plux généraux et la grande souplesse de la définition de la Commission permanente consultative lui permettent de s'adapter à tous les cas concrets pouvant surgir et, par là même, susceptible de rallier l'unanimité des Etats sur son texte. Elle est juridiquement satisfaisante. La notion de matériel de guerre étant ainsi définie d'une manière générale, il convient maintenant d'en préciser l'application, quels vont être les armes et matériels dont le commerce sera soumis à réglementation ?

2. — *Classification* : La nomenclature des matériels de guerre n'est pas immuable. Elle est fonction des progrès techniques, des inventions d'engins nouveaux et perfectionnés ou même des modifications qui peuvent être apportées à des matériels uniquement conçus pour la paix. Toute classification n'a donc qu'une valeur relative, mais est indispensable pour éviter les échappatoires et assurer l'application parfaite d'un accord international aussi bien sur le commerce que sur la fabrication privée des armes, à charge cependant de procéder à sa révision périodiquement.

La première classification est établie par la Commission permanente consultative en 1924, qui, réfutant les difficultés d'ordre technique mises en avant par la Commission temporaire mixte « a préféré à une énumération incomplète et discutable, une énumération qu'elle croit complète de toutes les armes qui sont ou seront construites en vue de la guerre sur terre, sur mer ou dans les airs sans distinction quant à leur mode d'emploi dans une troupe, sur un navire, sur un char de combat, un avion, etc... »

Elle distingue trois catégories d'armes, munitions et matériels de guerre :

- 1° ceux exclusivement destinés à la guerre ;
- 2° ceux pouvant être utilisés à la guerre et à d'autres usages ;
- 3° ceux n'ayant pas de valeur militaire.

La Conférence de Genève de 1925 prend cette nomenclature comme base de discussion. après avoir longtemps accepté cette division tripartite, elle en adopte en définitive une en cinq catégories, dont voici, étant donnée son importance, le détail (1).

Art. 1^{er} ; « Aux fins de la présente Convention (Convention du 17 juin 1925) il est prévu 5 catégories d'armes, munitions et matériels de guerre.

Catégorie I. — Armes, munitions et matériels de guerre conçus pour et destinés à la guerre terrestre, navale ou aérienne.

A. — Armes, munitions et matériels de guerre exclusivement conçus pour et destinés à la guerre terrestre, navale ou aérienne, tant ceux qui entrent ou entreront dans l'armement des forces armées de tout Etat que ceux qui, ayant cessé de faire partie de cet armement, restent susceptibles d'utilisation militaire à l'exclusion de toute autre utilisation. Sont exceptés les armes, munitions et matériels qui, tout en répondant à la définition ci-dessus (Cf. p. 45, *La notion de matériel de guerre*), rentrent dans une autre catégorie.

Ces armes, munitions et matériels sont répartis sous les 12 rubriques suivantes :

1. — Fusils, mousquetons, carabines.

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1925, page 1.420.

2. — *a)* Mitrailleuses, fusils-mitrailleurs, pistolets-mitrailleurs de tous calibres ;

b) Affûts pour mitrailleuses ;

c) Dispositifs permettant le tir à travers l'hélice.

3. — Projectiles et munitions pour les armes énumérées aux n^{os} 1 et 2 ci-dessus.

4. — Appareils de pointage y compris les appareils de visée aérienne pour le tir et le lancement de bombes et les appareils de réglage de tir.

5. — *a)* Canons longs et courts et obusiers de calibre inférieur à 15 cm. (5, 9 pouces) ;

b) Canons longs et courts et obusiers de calibre égal ou supérieur à 15 cm. (5, 9 pouces).

c) Mortiers de tous modèles ;

d) Voitures-canons, affûts, récupérateurs, accessoires de montage.

6. — Projectiles et munitions pour les armes énumérées au n^o 5 ci-dessus.

7. — Appareils et engins servant au lancement de bombes, torpilles, grenades sous-marines et autres sortes de projectiles.

8. — *a)* Grenades ;

b) Bombes ;

c) Mines de terre, mines sous-marines fixes et dérivantes et grenades sous-marines ;

d) Torpilles automobiles.

9. — Artifices pour les armes, appareils et engins ci-dessus.

10. — Baïonnettes.

11. — Chars de combat (tanks) et automobiles blindées.

12. — Armes et munitions non énumérées ci-dessus.

B. — Pièces détachées des articles rentrant dans le § A ci-

dessus, entièrement finies et utilisables exclusivement pour le montage et la réparation desdits articles ou comme pièces de rechange.

Catégorie II. — Armes et munitions pouvant être utilisées à la guerre ou à d'autres usages.

A) 1. — Pistolets et revolvers automatiques ou à chargement automatique et leurs modèles perfectionnés, se tirant en s'épaulant ou d'une seule main d'un calibre supérieur à 6 mm. 5, et d'une longueur de canon supérieure à 10 cm.

2. — Armes à feu conçues pour, destinées ou adaptées à des usages non militaires, telles que les armes de sport ou de défense personnelle, mais qui peuvent utiliser les mêmes munitions que les armes à feu désignées dans la catégorie I ; autres armes à feu rayées se tirant en s'épaulant dont le calibre est égal ou supérieur à 6 mm. et qui ne figurent pas dans la catégorie I, à l'exception des armes à feu rayées à canon basculant.

3. — Munitions pour les armes énumérées sous les deux numéros ci-dessus, à l'exception des munitions rentrant dans la catégorie I.

B) Pièces détachées des articles rentrant dans le § A ci-dessus entièrement finies et utilisables exclusivement pour le montage et la réparation desdits articles ou comme pièces de rechange.

Catégorie III. — Navires de guerre et leur armement.

1. — Navires de guerre de toute espèce.

2. — Armes, munitions et matériels de guerre installés à bord des navires de guerre et faisant partie de leur armement normal.

Catégorie IV. — 1. — Aéronefs montés ou non montés.

2. — Moteurs d'aéronefs.

Catégorie V. — 1. — Poudres et explosifs à l'exception de la poudre noire ordinaire.

2. — Armes et munitions autres que celles rentrant dans les catégories I et II telles que : pistolets et revolvers de tous modèles, armes à feu rayées à canon basculant ; autres armes à feu rayées se tirant en s'épaulant d'un calibre inférieur à 6 mm. ; fusils à canons lisses ; fusils à plusieurs canons, dont au moins un lisse ; armes à feu utilisant des cartouches à percussion périphérique ; armes à feu se chargeant par la bouche ».

Il est à noter que l'énumération de la Catégorie II est limitative alors que celle de la Catégorie V n'est qu'exemplative.

Cette classification ne s'établit pas sans vives discussions au sein de la Conférence de 1925. Particulièrement en ce qui concerne les navires de guerre de toute espèce et leur armement, les aéronefs, les autos et les trains blindés, l'Empire britannique, l'Italie et le Japon insistent fortement pour exclure entièrement du contrôle ces matériels de guerre. Pour les navires de guerre, ils prétendent — et ce sont surtout les prétextes de l'Amirauté anglaise — qu'il n'y a que les gouvernements qui commandent et acquièrent des navires de guerre et que leur construction et livraison ne peut se faire en secret. De plus, l'armement de chacun d'eux est un secret de mobilisation que chaque Etat a le droit de garder comme l'armement de chacune de ses places fortes. Les marins ajoutent que jamais un commandant de navire de guerre n'admettrait un contrôle ou une surveillance quelconque de la douane du pays d'exportation sur les matériels de guerre qu'il embarquerait dans un port étranger.

Contre ces prétentions, la France proteste énergiquement

et rallie à sa thèse la quasi-unanimité. C'est ainsi que la Convention de 1925 soumet au contrôle les navires de guerre, les aéronefs en créant les catégories III et IV, les autos et trains blindés, en ajoutant le § 11 à la Catégorie I.

Depuis 1925 de nouvelles classifications d'armes à soumettre à réglementation ont vu le jour sans toutefois modifier sensiblement la précédente.

En 1929, l'avant-projet de Convention sur la fabrication des armes de guerre, contient une nomenclature des engins dont la fabrication est réglementée, cette nomenclature est, à quelques infimes détails près, celle de 1925.

Le Comité technique des catégories d'armes — créé le 12 avril 1933 par le Président du *Comité du Commerce et de la fabrication privée et d'Etat des armes et matériels de guerre* — présidé par le général Benitez (Espagne) collaborant avec le sous-comité d'experts pour l'unification de la nomenclature douanière élabore une classification des armes dont non seulement le commerce, mais la fabrication, sera réglementée et la présente dans son rapport du 5 mai 1933 (1). Ce comité technique laisse de côté la question des armes prohibées par le Droit des gens et prend pour base de discussion les catégories du projet de 1929 (c'est-à-dire, à peu de chose près, celles de 1925) pour lesquelles des amendements allemand, français, italien et polonais sont proposés.

Ceux-ci s'inspirent tous des même idées : modifier aussi peu que possible les catégories établies, les simplifier dans un but pratique afin de supprimer toute ligne de démarcation douteuse entre elles et adapter, dans la mesure du possible, ces catégories à celles prévues pour l'unification

(1) Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, page 559 et ss.

de la nomenclature douanière. D'autres propositions émanant de l'Allemagne et de la France (1) tendant à changer l'ordre et le contenu des différentes catégories n'ont pas été prises en considération par le Comité.

La classification du Comité des catégories d'armes, sous réserve des propositions de certaines délégations, est adoptée en 1933 par le sous-Comité du Commerce des Armes, organe de la Conférence du Désarmement.

Plus près de nous, le 16 octobre 1935, en exécution des obligations de l'article 16 du Pacte, le Comité de coordination établit une liste d'articles considérés comme armes, munitions et matériels de guerre en vue de l'application de l'embargo sur ces articles à destination de l'Italie, déclarée agresseur par le Conseil de la Société des Nations dans le conflit Italo-Ethiopien (2).

Cette liste modifie légèrement celle adoptée le 11 octobre de la même année, copie de la liste Roosevelt du 5 octobre 1935. Or, les Etats-Unis ont déposé, en 1934, sur le bureau de la Société des Nations, un projet de Convention sur le contrôle du commerce et de la fabrication des armes (3), il est donc fort probable que lorsque ce texte viendra en discussion les engins dont le trafic et la fabrication seront contrôlés ne pourront être que ceux de la liste Roosevelt légèrement modifiée, déjà considérés par la Ligue de Genève comme matériels de guerre.

Voici d'ailleurs les articles ayant actuellement le caractère de matériel de guerre (4).

(1) Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, page 563 et ss.

(2) Cf. p. 114.

(3) Cf. annexe I.

(4) Documentation internationale, politique, juridique et économique n° 19, décembre 1935, p. 297.

Catégorie I :

1° Fusils et carabines ainsi que leurs canons.

2° Mitrailleuses, fusils-mitrailleurs, pistolets-mitrailleurs de tous calibres ainsi que leurs canons.

3° Canons, obusiers et mortiers de tous calibres ainsi que les affûts, bouches à feu et freins.

4° Munitions pour les armes de 1° et 2° ci-dessus, projectiles chargés et non chargés pour les armes de 3° et charges propulsives préparées pour ces armes.

5° Grenades, bombes, torpilles et mines chargées et non chargées, ainsi que les appareils permettant de les lancer ou de les faire éclater.

6° Chars de combat, véhicules et trains blindés ; blindages de toute espèce.

Catégorie II :

Navires de guerre de toute espèce, y compris les porte-aéronefs et les sous-marins.

Catégorie III :

1° Aéronefs montés ou démontés plus lourds que l'air ou plus légers que l'air ainsi que leurs hélices, fuselages, tourelles de tir, carènes, empennages et trains d'atterrissage.

2° Moteurs d'aéronefs.

Catégorie IV :

Revolvers et pistolets automatiques d'un poids supérieur à 630 gr. ainsi que les munitions pour lesdits articles.

Catégorie V :

1° Lance-flammes et tous autres engins de projection servant à la guerre chimique ou incendiaire.

Note : La Convention du 17 juin 1925 les interdit, mais leur fabrication étant libre le Comité a voulu marquer que leur exportation n'est pas tolérée.

2° Gaz moutarde, lewisite, ethylarsine dichlorée, méthyl-

arsine dichlorée et tous autres produits destinés à la guerre chimique ou incendiaire.

3° Poudres de guerre et explosifs.

Cette dernière mention 3° est la seule ajoutée et l'unique modification à la liste Roosevelt.

Présentement, par conséquent, les engins considérés comme matériels de guerre sont nettement et officiellement énumérés par la Société des Nations. Le premier problème posé, à savoir, la définition de la notion de matériel de guerre et son organisation interne, est définitivement résolu, seules, maintenant, quelques modifications de détail dues aux progrès dans la diversification et la différenciation des armements, pourront intervenir.

SECTION II. — ENTITÉS JURIDIQUES

AUXQUELLES LES GOUVERNEMENTS RECONNAISSENT LE DROIT D'ACHETER DU MATÉRIEL DE GUERRE.

Quels sont les organes d'un Etat qui peuvent acheter du matériel de guerre, quels pouvoirs doivent-ils détenir pour que les Gouvernements auxquels ils s'adressent consentent à leur céder des armes ?

Cette question est d'une importance primordiale car chaque Etat peut concevoir d'une manière différente et donner un critérium variable à l'entité juridique capable d'acquérir du matériel de guerre. Il importe que cette notion soit précisée et reconnue identique par tous les pays exportant des armes à l'étranger.

S'agit-il d'un Gouvernement insurrectionnel constitué en violation des principes constitutionnels ou bien d'un Gouvernement légalement établi, ont-ils l'un et l'autre la capa-

cité juridique pour passer des contrats en vue de la fourniture de matériels de guerre ? C'est l'importante question de la reconnaissance des Gouvernements qui est ainsi soulevée.

1° *Définition des entités juridiques* : Le projet de la Commission temporaire mixte soumis à la Conférence de 1925 n'autorise l'exportation des armes, munitions et matériels de guerre que « pour la livraison directe à un gouvernement reconnu comme tel par le gouvernement du pays exportateur ». Par ces mots « gouvernement reconnu » le problème tout entier est posé.

Cette proposition de la Commission, d'après laquelle, seuls les gouvernements reconnus par l'Etat exportateur ont le droit d'acheter des armes soulève de telles controverses que la Convention du 17 juin 1925 la rejette.

La dite Convention se contente de permettre « toute exportation en vue d'une fourniture au Gouvernement de l'Etat importateur », texte complété, sur la proposition des délégations belge et américaine, par les mots « ou avec le consentement dudit Gouvernement à telle autorité publique qui lui est subordonnée ». Par conséquent, les Gouvernements quels qu'ils soient, légalement ou illégalement constitués, et les autorités locales, jouissant d'une autonomie suffisante pour contracter ont le droit d'acheter des armes de guerre.

Le problème n'est donc pas résolu, il est purement et simplement abandonné.

Quelles sont donc les raisons qui militent en faveur de la détermination d'un critérium des entités juridiques ayant le droit d'acheter des armes ?

Les délégués de certains Etats d'Asie et surtout d'Amérique centrale et latine, où les révolutions tiennent souvent lieu d'élections, s'opposent à ce qu'un Etat exportateur

puisse, par sa seule volonté, déterminer la capacité juridique d'un Gouvernement illégalement constitué, en lui octroyant le droit d'acheter et de recevoir du matériel de guerre, comme pourrait le faire un Gouvernement légalement établi.

Cette conception s'explique par la crainte de voir certains Etats exportateurs d'armes amenés, pour favoriser des intérêts politiques ou simplement sous la pression des munitionnaires, d'une part, à reconnaître indirectement un Gouvernement révolutionnaire sans force et sans autorité ; d'autre part, à appuyer ou même à fomenter des troubles dans le seul but de vendre des armes et des munitions.

Pour parer à ce danger, différentes propositions sont faites. L'exportation ne serait autorisée qu'« aux Gouvernements antérieurement constitués et légalement reconnus comme tels par le Gouvernement du pays exportateur », ou le Gouvernement désirant acquérir des armes devrait « être constitué suivant la forme et les prescriptions constitutionnelles en vigueur dans son propre pays ». La délégation iranienne propose de n'accorder les autorisations d'exportation que « pour la livraison directe à un Gouvernement reconnu légal par le Droit international ».

De telles solutions sont-elles juridiquement satisfaisantes ? Certes non, trop restrictives et imprécises, elles posent aux Etats exportateurs d'armes des règles pratiquement insolubles.

En effet, que signifient les expressions « gouvernement reconnu légal par le Droit international », « gouvernement constitué suivant la forme et les prescriptions constitutionnelles » ? Cette dernière implique l'immixtion d'un Gouvernement étranger dans les affaires intérieures du pays acquéreur d'armes et cela ne peut être. Il faut donc donner une

définition internationalement admise de la notion de « gouvernement reconnu ».

2° *Reconnaissance des Gouvernements* : La reconnaissance confère aux pays qui en sont l'objet de nombreux droits tels que celui de représentation et surtout la capacité juridique.

Bien que, dans la plupart des cas, les reconnaissances formelles soient très rares, la doctrine juridique s'est efforcée de préciser cette notion de reconnaissance.

Deux grandes théories s'affrontent. Celle de *Grotius* avec le principe de la légitimité monarchique ou démocratique assimilant la souveraineté à la propriété immobilière ; seul, peut être reconnu en droit, le souverain légitime, qu'il s'agisse d'un Roi, d'un Sénat ou du Peuple lui-même ayant accédé régulièrement au pouvoir. Les actes d'un usurpateur sont nuls, sauf s'il y a prescription par une longue possession ou si le souverain dépossédé tolère et approuve tacitement l'autorité de l'usurpateur pour éviter de livrer le pays à l'anarchie.

Ainsi présentée, Grotius est obligé d'apporter des tempéraments et des exceptions à sa conception de la reconnaissance des Gouvernements. Ceux-ci nous amènent à la seconde théorie.

Celle de *Vattel*, avec le principe de la possession associé au principe de non intervention. Lorsqu'il y a usurpation, les Puissances étrangères suivent la possession, car les étrangers ne doivent pas s'immiscer dans les affaires internes d'un peuple, ils peuvent supposer que le droit est joint à la possession, « possession vaut titre ».

De cette doctrine, il est intéressant de savoir quelle application en fut faite au cours de l'Histoire afin de mieux dégager la notion que nous cherchons à préciser.

Dans l'Ancien Droit, la théorie de Vattel est appliquée

dans la majorité des cas, celui qui exerce le pouvoir est considéré comme Chef de l'Etat. La France ayant des affaires à régler avec l'Angleterre s'adresse à Cromwell, usurpateur et régicide, mais qui détient le pouvoir.

Ce n'est qu'en 1815 qu'un revirement se manifeste. Les Alliés victorieux reviennent à la doctrine de Grotius afin de maintenir la monarchie traditionnelle contre les mouvements révolutionnaires. C'est l'époque des Congrès : Aix-la-Chapelle 1818, Troppau 1820, Laybach 1821 et Vérone 1822.

De nos jours, les Chancelleries appliquent la doctrine de Vattel, « celui qui parvient à la direction d'un pays est par suite considéré comme organe de l'Etat ».

Au lendemain de la guerre de 1914-1918 l'idée de reconnaissance d'un Gouvernement est faussée à la suite de sa confusion avec celle de la reconnaissance d'un Etat, car elles se sont posées en même temps dans nombre de cas.

Des controverses s'élèvent aussi sur la différenciation entre reconnaissance *de jure* et reconnaissance *de facto*, différenciation qui n'a d'ailleurs d'intérêt qu'à l'égard d'un Etat. En effet, la situation de droit d'un nouvel Etat a un caractère essentiellement international, elle est véritablement créée par le consentement des autres Etats, alors que la situation de droit d'un Gouvernement n'a qu'un caractère purement interne et les étrangers n'en sont pas juges.

Par conséquent, en matière de reconnaissance d'un Gouvernement, il n'y a pas de milieu, pas de subtilités à établir entre reconnaissance *de jure* et *de facto* : on le reconnaît ou on ne le reconnaît pas.

Cependant, les Chancelleries continuent à employer dans leur terminologie l'expression *de jure* pour la reconnaissance des Gouvernements, mais avec un sens très atténué n'impliquant pas le caractère légal du Gouvernement reconnu,

ni l'approbation de ses principes ou de ses procédés d'action. Cette reconnaissance *de jure* est celle qui prend naissance lorsqu'un pays s'engage avec ce Gouvernement plus qu'il ne le ferait avec un Gouvernement ayant peu de chance de durer, lorsqu'il ne se contente pas, par exemple, de traiter les affaires courantes, mais aussi des affaires importantes. Au contraire, l'expression *de facto* est employée lorsqu'on soupçonne que le Gouvernement n'existe pas.

Actuellement, ce sont les principes de possession (en tant que possession vaut titre) et de non intervention qui sont appliqués, c'est ce qu'il y a de plus rationnel en même temps que conforme à la souveraineté des Etats. Autrefois, la reconnaissance d'un gouvernement était forcée, on le reconnaissait parce qu'on ne pouvait faire autrement. Aujourd'hui, nous assistons à un réel progrès sur ce point, la personnalité de l'Etat objet de troubles intérieurs est respectée et quelque soit la physionomie du nouveau Gouvernement des rapports sont aussitôt établis avec lui.

Telle est l'interprétation généralement admise en Droit international de la notion de « gouvernement reconnu ». Cependant, il est une partie du monde, l'Amérique, où la fréquence des révolutions dans sa partie centrale et latine, oblige son seul pays exportateur d'armes, les Etats-Unis, à avoir une conception nette de la notion de gouvernement reconnu. Historiquement, les Etats-Unis ont tour à tour appliqué différentes doctrines.

A la fin du XVIII^e siècle : thèse de la légitimité nationale avec acceptation formelle des peuples, le Gouvernement des Etats-Unis « reconnaît comme légal tout Gouvernement constitué conformément à la volonté de la Nation », selon les paroles mêmes du Président Jefferson.

Au milieu du XIX^e siècle, c'est le principe de la possession

pure et simple et le Secrétaire d'Etat Buchanan déclare à propos de la Révolution française de 1848 : « il nous suffit de savoir qu'il existe un Gouvernement capable de se maintenir ».

Après la guerre de Secession, les Etats-Unis reviennent à la thèse de la légitimité nationale exigeant l'acceptation formelle des Peuples. Ce revirement ne dure pas, car dès 1890 le principe de la possession pure et simple est de nouveau la doctrine officielle. A la veille de la grande guerre, en 1913, le Président Wilson ne reconnaît que « les seuls Gouvernements établis en vertu d'une constitution ».

Cette thèse, qui est celle de Tobar, soulève de graves objections, car elle consacre l'ingérence de l'étranger dans les affaires intérieures d'un pays pour lui permettre de vérifier la régularité, la sincérité des élections et les pouvoirs de l'Assemblée ainsi élue. Sera-t-il permis aux Etats forts d'avoir chez d'autres Etats, comme les Etats-Unis au Nicaragua, des troupes à demeure pour assurer la régularité des élections ? Il est légitime qu'on se refuse à reconnaître immédiatement un Gouvernement révolutionnaire, mais on ne peut exiger qu'on puisse contrôler la régularité des élections qui viendront le confirmer. C'est enfin laisser aux Gouvernements mal intentionnés la possibilité de différer infiniment cette reconnaissance.

Malgré toutes ces vicissitudes, la volonté de la Nation est depuis 1793 le point essentiel de la doctrine américaine, dont le principe fondamental reste la reconnaissance aux Peuples du droit à la révolution et la non-ingérence de l'étranger dans leurs affaires intérieures.

Toutefois, un certain temps doit s'écouler avant la reconnaissance afin de s'assurer que le Gouvernement révolutionnaire établi par la force et en violation des principes cons-

titutionnels est reconnu et accepté par le peuple. Le Secrétaire d'Etat Hay pose ainsi les conditions à la reconnaissance : « Le nouveau Gouvernement, dit-il, doit être en possession effective du mécanisme administratif et en état de remplir ses obligations internationales ».

Les Etats-Unis ont appliqué leurs principes notamment lors de l'arrivée au pouvoir du Général Chamorro au Nicaragua en 1925-26 en refusant de le reconnaître.

Par la Convention de Washington de 1907 les cinq Républiques de l'Amérique centrale (Guatemala, Nicaragua, Salvador, Honduras et Costa-Rica) où, comme dans l'Amérique latine, la révolution est souvent le seul moyen de rétablir la légalité, s'engagent « à ne point reconnaître tout autre Gouvernement qui pourrait prendre le pouvoir dans une des cinq Républiques à la suite d'un coup d'Etat ou d'une révolution dirigée contre le Gouvernement reconnu aussi longtemps que les représentants du peuple librement élus n'auront pas réorganisé le pays par voie constitutionnelle... »

Cette Convention est renforcée en 1922 par le refus de reconnaissance à différentes personnes devenues chefs d'Etat à la suite d'une insurrection : les auteurs du coup d'Etat et leurs parents directs, les secrétaires d'Etat ou chefs militaires pendant l'accomplissement du coup de force et tout citoyen inéligible constitutionnellement.

Telle est la thèse américaine sur la conception de la reconnaissance des Gouvernements.

Cet exposé juridique très intéressant en soi, présente-t-il vraiment un intérêt pratique pour la question qui nous concerne ? Est-il indispensable qu'une Convention réglant le commerce des armes de guerre détermine d'une manière exacte les entités qui ont ou n'ont pas le droit d'acheter des armes ?

La Convention de 1925 ne l'a pas fait, elle a, sans doute, ses raisons. En effet, cet accord ne s'applique qu'à l'état de paix, aussi bien intérieur qu'international, et, par là même, suppose qu'il n'y a dans un Etat qu'un seul gouvernement nanti de l'autorité et du pouvoir nécessaires pour agir au nom du pays. En cas de guerre, la Convention est purement et simplement suspendue, par conséquent, et comme dans la pratique aucune difficulté sérieuse ne surgit, il n'est pas indispensable pour que la Convention soit viable de donner une définition des autorités ayant la capacité juridique suffisante pour se procurer des armes, c'est plus une question de circonstances qu'une question de droit.

Les pays producteurs d'armes seront assez sages pour n'expédier des armes qu'à l'adresse de véritables gouvernements, même en faisant abstraction de cette sagesse, puisqu'une Convention unique réglerait, à l'avenir, à la fois le commerce et la fabrication des armes, ce serait la Société des Nations, exerçant son contrôle par l'intermédiaire d'un organe compétent, qui aurait à décider si l'exportation peut être permise vers telle entité en ayant fait la demande.

3° *La révolution espagnole de 1936.* — Un exemple présent vient illustrer cette importante question de la définition des entités juridiques capables d'acquérir des armes.

Lors de la révolution commencée en juillet dernier, le gouvernement espagnol s'adressa au gouvernement français pour obtenir les armes nécessaires à la répression du mouvement insurrectionnel. Sur le terrain du droit international strict, la France pouvait-elle répondre positivement et fournir les armes demandées ? Rien ne s'opposait à cette action. En effet, le gouvernement espagnol a été régulièrement constitué, dans le respect des règles constitution-

nelles ; de plus, la France l'a reconnu. Par conséquent, il possède la capacité juridique nécessaire pour contracter avec l'étranger, ce n'est plus alors qu'une question politique de la part des gouvernements auxquels il s'adresse et, présentement, du gouvernement français, de savoir s'il doit accepter ou refuser la fourniture d'armes demandées.

Le Droit des gens est respecté, il ne serait violé que dans l'hypothèse de livraisons aux rebelles.

Seulement, la tournure prise par les événements nous oblige à pousser plus avant et à envisager le problème sous un plus grand angle. L'insurrection espagnole, dirigée contre la forme du gouvernement et mettant gravement obstacle à l'exercice de la souveraineté, a cessé d'être une émeute pour devenir une guerre.

La Commission internationale de Tanger en adressant des représentations suivies d'excuses au chef du mouvement, le Général Franco, a reconnu, par là même, la qualité d'insurgés et de belligérants aux troupes de la sédition. Le Gouvernement Azana a fait de même puisque les navires détenus et utilisés par les révoltés n'ont pas été déclarés « navires pirates ». En présence de ces faits, la seule ligne de conduite à adopter c'est la *neutralité* pour les tiers et pour la France entre autres.

Certes, les démocraties sont-elles poussées à se porter secours mutuellement, l'entr'aide républicaine devenant la forme moderne de l'entr'aide dynastique chère à la Sainte Alliance. Mais nulle considération de sympathie partisane ne prévaut sur l'obligation de neutralité qui s'impose en regard d'une insurrection étrangère.

Le gouvernement français — respectant le principe de non-intervention et de non-ingérence dans les affaires intérieures d'une puissance étrangère — refusa de livrer au

gouvernement espagnol les armes demandées. Par cette attitude — la seule digne de la France — les intérêts supérieurs de la paix étaient consolidés.

SECTION III. — DÉLIMITATION DES ZONES SOUMISES A UNE SURVEILLANCE SPÉCIALE.

Les pays colonisateurs se sont, depuis longtemps, préoccupés du problème de la délimitation des zones où l'importation des armes serait prohibée. Au cours des campagnes coloniales, les colonisateurs se sont souvent trouvés en présence de peuplades armées d'armes modernes provenant en général de vieux stocks et nombre de héros, soldats et pionniers sont tombés sous des balles européennes.

Pour prévenir de pareils faits, une Convention est conclue, dès 1887 ; puis ce sont en 1890 l'Acte de Bruxelles et en 1919 la Convention de Saint-Germain. La Société des Nations, par l'article 23, alinéa *d*, du Pacte, est chargée du contrôle du commerce des armes avec les pays où celui-ci est « indispensable à l'intérêt commun », c'est-à-dire, un certain nombre de contrées africaines et asiatiques.

Mais ce problème de la délimitation des zones spéciales n'est pas sans soulever de nombreuses difficultés, juridiques surtout, résolues plus ou moins entièrement par la Conférence de Genève de 1925.

I. — *Difficultés juridiques auxquelles a donné lieu la délimitation des zones spéciales.*

L'Acte général de Bruxelles de 1890 établit une surveillance spéciale sur certains territoires d'Afrique, choisis d'ailleurs d'une manière quelque peu empirique. Son article 8 interdit l'importation des armes à feu, poudres, balles et cartouches dans les territoires « compris entre le 20° pa-

rallèle Nord et le 22° parallèle Sud et aboutissant vers l'Ouest à l'Océan Atlantique, vers l'Est à l'Océan Indien et ses dépendances y compris les îles adjacentes au littoral jusqu'à 100 milles marins de la côte ».

La Convention de Saint-Germain étend ces zones en prenant pour base les frontières des pays situés entre ces parallèles.

Cette délimitation de Saint-Germain allant un peu loin, à la demande des intéressés, la Conférence de 1925 consent à exclure de ces zones certains Etats africains. A la suite de cette décision, d'autres pays restant compris dans ces zones, Iran, Ethiopie, Libéria protestent. Ce sont ces protestations qui sont à l'origine des nombreuses difficultés juridiques encore imparfaitement aplanies sur cette question de délimitation des zones terrestres et maritimes à soumettre à un contrôle plus strict.

Zones terrestres. — Depuis 1890, l'Iran (1) ne cesse de protester contre l'insertion de son territoire dans les zones spéciales. Il invoque depuis 1919, en tant que membre de la Société des Nations, l'article 10 du Pacte (2) assurant l'intégrité territoriale et l'égalité politique des Etats membres de la Société des Nations.

Juridiquement, l'Iran est un Etat souverain et indépendant qui n'est ni partie à la Convention de 1890 ni à celle de 1919, donc non lié par elles ; de plus, il est membre de la Société des Nations, par conséquent sur un pied d'éga-

(1) Cf. Mostafa Mesbah Zadeh : *La politique de l'Iran dans la S. D. N. La conception iranienne de l'organisation de la paix*. Thèse Paris 1936.

(2) Art. 10 : « Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

lité politique avec tous les membres de la communauté internationale. Comment se fait-il alors que le territoire iranien soit englobé dans les zones spéciales ?

Cette situation est due surtout à l'opposition de l'Angleterre qui persiste à croire qu'il est nécessaire de maintenir l'Iran dans les zones spéciales pour réprimer le trafic des armes vers les Indes. Toutefois, à la veille de la Conférence de 1925, la Grande-Bretagne renonce à sa prétention, mais comme nous le verrons à propos des zones maritimes spéciales, ce n'est là qu'une concession purement théorique.

Quant à l'*Ethiopie*, sa délégation refuse « de laisser assimiler dans une Convention internationale le plus ancien royaume chrétien du monde aux territoires coloniaux et de protectorat habités presque exclusivement par une population sauvage ». Au point de vue juridique, l'*Ethiopie* (1) est dans une situation aussi favorable que l'Iran. C'est un Etat souverain, membre de la Société des Nations depuis le 28 septembre 1923 (2), par conséquent, pouvant invoquer l'article 10 du Pacte, mais cet Etat ne fut admis comme membre de la communauté internationale que sous condition d'appliquer le régime de surveillance du trafic des armes qui serait organisé par toute Convention internationale destinée à remplacer celle de Saint-Germain (3).

(1) Aujourd'hui l'*Ethiopie* est sous la domination italienne. [Cf. p. 114.] Mais à la session de la S. D. N. de septembre 1936 la délégation éthiopienne fut autorisée à siéger à l'Assemblée.

(2) Voir : Condition internationale de l'*Ethiopie* jusqu'à son entrée dans la S. D. N., *Revue de Droit international public*, 1935, tome XVI, p. 15 et ss.

(3) Au moment de son admission dans la Ligue de Genève l'*Ethiopie* souscrivit l'engagement suivant : « L'*Ethiopie*, respectueuse du régime actuellement établi en ce qui concerne l'importation des armes et munitions, s'engage à se confirmer aux principes énoncés dans la Convention relative au contrôle du commerce des armes et des munitions et protocole signé à Saint-Germain-en-Laye le 10 septembre 1919 et particulièrement aux stipulations de l'article 6 de la dite Convention. »

La demande des délégués éthiopiens de voir leur territoire national figurer en dehors des zones spéciales, donne lieu à de longues et difficiles tractations. Finalement, après accord avec tous les intéressés, l'Éthiopie obtient gain de cause (1), mais elle s'engage « dans le libre exercice de ses droits souverains à mettre en vigueur sur son propre territoire tous les règlements nécessaires pour se conformer aux prescriptions des articles de la Convention organisant la surveillance terrestre du trafic des armes dans les zones spéciales ».

Le *Libéria*, dont le territoire figure aussi dans ces zones et qui est aussi un Etat libre et indépendant, non représenté à la Conférence de 1925 proteste par une lettre du 30 juillet 1925. Il regrette « qu'une décision appliquée à un Etat ayant la pleine jouissance de sa souveraineté, les règles des pays sous protectorat ou sous mandat », et affirme « que des principes fondamentaux du droit qui sont à la base du Covenant ont été méconnus par la Conférence ».

Sur la proposition des Etats-Unis, la Conférence de 1925 déclare qu'un Etat indépendant inclus dans les zones spéciales peut, en adhérant à la Convention, prendre les mêmes engagements que la royauté d'Éthiopie et par ce fait être exclu de ces zones. Bénéficiant de cette décision, le Libéria put jouir du même traitement que l'Éthiopie.

A ces conflits soulevés à la Commission géographique de la Conférence s'ajoutent les difficultés créées par les gouvernements exerçant la souveraineté sur un territoire contesté, au point de vue insertion dans les zones spéciales, en vue de l'exclure de celles-ci.

(1) Cf. Collombet Ernest : *L'Éthiopie moderne et son avènement à la communauté internationale*. Thèse Paris 1935.

Zones maritimes. — Leur délimitation soulève de plus grosses difficultés que celles des zones terrestres, difficultés qui ne sont malheureusement pas résolues par la Conférence et qui amènent la retraite de la délégation iranienne à la suite du conflit anglo-iranien.

Nous avons vu que l'Iran avait obtenu satisfaction, quant à son territoire à la suite de l'abandon par l'Angleterre de ses prétentions. Concession théorique d'ailleurs, car le concours du gouvernement exerçant la souveraineté sur la zone spéciale terrestre est indispensable à l'application effective du contrôle et de la surveillance établis par la Convention dans ces zones ; mais pour les zones maritimes toutes les Puissances contractantes peuvent exercer ce contrôle en dehors des eaux territoriales.

C'est ainsi conféré à la marine britannique le droit de veiller avec toute la vigilance nécessaire à la répression du trafic illicite des armes dans le Golfe Persique et le Golfe d'Oman et par ce fait exercer un contrôle soupçonneux sur tous les navires iraniens.

L'Iran demande alors l'exclusion des Golfes d'Oman et Persique, des zones maritimes spéciales. Les Commissions géographique et générale de la Conférence refusent (seules la Turquie et la Chine sont favorables) car ces golfes sont des mers ouvertes et l'Iran ne peut prétendre à aucun droit particulier en dehors des eaux territoriales. De plus, ces golfes sont bordés en partie par des territoires compris dans les zones spéciales et pour lesquels la répression du trafic illicite des armes ne peut se faire efficacement sans le contrôle sérieux du commerce maritime.

Il est à noter que dans ce conflit anglo-iranien la plupart des Puissances ne prennent pas parti, car elles se désintéressent de la question.

A ce différend purement géographique s'ajoute un problème juridique relatif à la surveillance dans ces zones spéciales maritimes.

L'article 20 de la Convention de 1925 interdit à tout navire indigène (1) d'un tonnage inférieur à 500 tonnes d'embarquer, de décharger ou de transborder des articles des catégories I, II, IV et V (2). Font exception les allèges, chalands ou navires caboteurs entre les différents ports du même Etat, colonie, protectorat ou pays sous mandat où se trouvent des dépôts d'armes.

Tout navire indigène doit être muni d'un manifeste de cargaison ou d'un document équivalent contenant les quantités de marchandises transportées, leur provenance et leur destination afin de prévenir tout trafic illicite. Bien entendu, les navires se livrant au transport des armes ne doivent le faire que dûment autorisés et pour le compte de gouvernements ou autorités qualifiées.

Or donc cet article 20 touche aux principes fondamentaux du Droit international. Les Puissances, parties à une Convention, peuvent-elles s'attribuer le droit de surveillance et de contrôle — qu'elles ne possèdent pas en vertu des règles du Droit international — sur des navires ressortissant à un Etat souverain et indépendant non partie à la dite Convention et refusant même explicitement de la reconnaître ?

Et cette question est d'autant plus grave que la presque totalité des navires iraniens sont d'un tonnage inférieur

(1) L'article 20 de la Convention de 1925 définit le navire indigène « Navire possédé, armé ou commandé par un indigène originaire d'un pays riverain de l'Océan Indien à l'Ouest du 95° degré de longitude Est de Greenwich et au Nord du 11° degré de latitude Sud, de la Mer Rouge, du Golfe Persique et du Golfe d'Oman ainsi que tout navire dont la moitié au moins de l'équipage est composé d'indigènes originaires de ces pays. »

(2) Cf. p. 47 et ss.

à 500 tonnes. L'Iran ne peut donc pratiquement pas transporter du matériel de guerre et tous ses navires seraient soumis à une surveillance et à un contrôle, ce qui est manifestement contraire aux règles du Droit des Gens.

Juridiquement, la thèse de l'Iran est irréfragable, et cet État entend uniquement se placer sur le terrain du Droit alors que l'Angleterre voit le problème du point de vue pratique. Elle déclare en effet que le projet de Convention, en laissant les navires iraniens dans la catégorie des navires indigènes soumis au contrôle spécial ne fait que maintenir le *statu quo*.

A cette objection pratique anglaise l'Iran répond par un argument juridique : ce prétendu *statu quo* n'avait été établi que par la Convention de Saint-Germain à laquelle il n'a ni participé, ni adhéré.

L'Angleterre complète sa précédente objection en disant que, d'une part, soustraire les navires iraniens au contrôle rigoureux des zones spéciales équivaut à rendre celui-ci entièrement inefficace (toujours la crainte du trafic illicite vers les Indes par le Golfe Persique) ; d'autre part, l'Empire britannique ne peut pas signer une Convention ne donnant pas à sa marine les moyens indispensables pour réprimer le trafic illicite des armes de guerre.

Tel est le dilemme qui se pose : de deux choses l'une, ou bien la Grande-Bretagne ne participe pas au contrôle et celui-ci perd sa portée, car ce pays est un des plus importants exportateurs d'armes du monde, ou bien l'Iran est atteint dans ses droits d'État souverain, ce qui constitue un manquement grave au Droit international.

Qu'est-il advenu de ce conflit ? La Commission technique navale et militaire de la Conférence de Genève de 1925 après un examen superficiel de la question, — car la délégation

britannique n'y voit qu'une affaire politique entraînant l'incompétence de ladite Commission —, décide par 12 voix et 11 abstentions de ne pas comprendre les navires iraniens parmi les navires indigènes.

La thèse iranienne est une nouvelle fois consacrée par la Commission géographique après examen sous toutes ses faces du problème (5 voix contre 3 et quelques abstentions).

A la suite de ces décisions, la Grande-Bretagne et l'Inde menacent de ne pas ratifier la Convention si la Conférence entérine ces solutions.

Nouvelle proposition anglaise en vue d'aplanir le différend : supprimer la qualification de navires indigènes et étendre à tous les navires inférieurs à 500 tonnes, quelque soit leur nationalité, le régime spécial de contrôle. Cette proposition n'est que platonique, car, pratiquement, on ne rencontre jamais de navires européens d'un tonnage inférieur à 500 tonnes dans le Golfe Persique et de plus aucun navire iranien n'atteint ce tonnage.

L'Iran repousse donc cette nouvelle solution et déclare que de grosses entraves sont déjà imposées aux navires iraniens par l'Acte général de Bruxelles — qui ne prévoit que la traite des esclaves — à un tel point que de nombreux navigateurs iraniens se sont crus obligés d'inscrire leurs bateaux sur des registres étrangers pour reconquérir la liberté de navigation.

La délégation iranienne se retire de la Commission géographique qui adopte alors la proposition britannique. Peu de temps après, d'ailleurs, elle revient sur sa décision pour se cantonner au premier texte proposé ne concernant que les bateaux indigènes et qui sera l'article 20 de la Convention.

L'Iran atteint dans sa souveraineté, dans ses droits in-

contestables d'Etat indépendant, dans ses intérêts proteste une dernière fois et quitte la Conférence qui le mettait sous un véritable mandat.

Que faut-il penser de ce conflit aigu entre deux Etats dont le concours est indispensable pour la mise sur pied et le bon fonctionnement d'un contrôle effectif du commerce international des armes ?

Une solution conciliatrice doit intervenir car la répression du trafic illicite des armes dans le Golfe Persique n'intéresse pas seulement directement l'Empire britannique mais surtout indirectement la civilisation et la paix du monde. Pour qu'une telle solution intervienne, la bonne volonté et le concours de l'Iran sont les éléments indispensables. Si ce concours fait défaut, étant donnée l'importance des éléments en jeu, l'accord se réalisera sans lui.

Mais si un jour un navire anglais arrête dans le Golfe Persique, un navire iranien en vue de lui appliquer les dispositions de la Convention, l'Iran pourra, et ce sera son droit, actionner la Grande-Bretagne devant une Cour d'arbitrage. Cette Cour, sera-t-elle en mesure de sanctionner l'application d'une convention internationale aux ressortissants d'un pays non partie à celle-ci ? Au point de vue juridique strict nous répondons non, mais étant donné que le but essentiel de la Société des Nations est le maintien de la paix dans le monde, des sanctions pourront être prononcées par la Cour d'arbitrage, car la Grande-Bretagne ayant réprimé un trafic illicite aura servi la communauté internationale toute entière.

La Convention de 1925, par son article 20, maintient donc, d'une manière implicite, par la notion de navire indigène, les Golfes Persique et d'Oman dans les zones maritimes spéciales donnant ainsi satisfaction à l'Angleterre. Mais le

conflit subsiste puisque l'Iran n'a pas accepté la solution donnée par la Conférence.

Depuis la signature de la Convention de 1925, de nouvelles propositions ont été faites en vue de la solution définitive du conflit.

Dans son rapport du 12 mai 1933 le Sous-Comité du Commerce des armes — organe du Comité pour la réglementation du commerce et de la fabrication des engins de guerre — estime qu'il faut maintenir dans toute Convention traitant du trafic des armes les zones terrestres prévues dans la Convention de 1925, les zones maritimes dans la Mer Rouge et le Golfe d'Aden. Quant à la question épineuse du Golfe d'Oman et du Golfe Persique elle propose de la soumettre à un Comité plénier.

La notion de navire indigène doit disparaître. Depuis quelques années l'Iran semble faire preuve d'un esprit de conciliation. Bien qu'à son avis, l'article 23, alinéa *d* du Pacte n'implique pas la nécessité de prévoir des zones maritimes spéciales, si la Conférence à venir maintient celles-ci il acceptera cette solution mais demande instamment l'omission des Golfes d'Oman et Persique afin de supprimer tout contrôle vexatoire.

Il montre les sacrifices faits pour assurer la sécurité de son territoire, de ses eaux territoriales et de la haute mer et estime que les stipulations de la Convention de 1925 ne sont pas viables non seulement eu égard aux circonstances, mais en tant que contraires au Pacte et enfreignant la liberté des mers et du commerce.

Pour bien montrer sa volonté d'aboutir, il propose la conclusion d'un accord bilatéral avec la Grande-Bretagne sur la surveillance dans les deux golfes objets du litige.

Mais la Grande-Bretagne n'est pas convaincue de l'oppo-

tunité d'un tel accord, car la sécurité dans les Golfs Persique et d'Oman ne saurait être efficacement assurée, d'après elle, que par le maintien des zones maritimes telles qu'elles sont définies à l'article 12 de la Convention de 1925 (1).

Et pourtant, sur ce point, nous faisons confiance au Gouvernement iranien pour réprimer tout trafic illicite d'armes par mer et nous sommes persuadés qu'en donnant satisfaction à sa demande — l'Angleterre revenant de son intransigeance — il saura, en Etat membre de la communauté internationale, faire honneur à ses engagements. D'ailleurs, si l'Iran veut pertinemment se livrer à ce trafic illicite, il est fort probable qu'il n'agira, non pas par ses frontières maritimes, mais par ses frontières terrestres sur lesquelles il conserve toute sa souveraineté et par où les armes peuvent affluer de Russie et de Turquie sans passer par la mer.

Le conflit anglo-iranien est en quelque sorte symbolique, l'Iran défendant la thèse des pays importateurs d'armes. Il considère le traitement à lui infligé par la Convention de 1925 comme une *diminutio capitis* et il demande sa révision de façon « à assurer en tous points et à tous égards le principe sur lequel est basé le Pacte de la S. D. N., l'égalité des Etats devant la loi internationale ».

Le problème de la délimitation des zones soumises à une surveillance spéciale est donc complexe. Quelle solution pratique la Convention de 1925 lui donne-t-elle, autrement dit, quels territoires et mers sont considérés comme zones soumises à une surveillance spéciale ?

(1) Cf. page 75.

II. — *Zones spéciales établies par la Convention de 1925.*

Par son article 12 cet Acte détermine, d'une manière précise, l'étendue des zones spéciales.

Article 12 (1) :

« 1° *Zones terrestres* : a) Toute l'Afrique à l'exclusion de l'Egypte, la Lybie, Tunisie, Algérie, les places espagnoles d'Afrique du Nord, l'Ethiopie, l'Union Sud-Africaine et les territoires sous son mandat, la Rhodésie du Sud.

Sont comprises dans cette zone : les îles adjacentes situées à moins de 100 milles marins de la côte, ainsi que les îles du Prince dans le Golfe de Biafra, de St-Thomé, d'Annobon et Socota, à l'exclusion des îles espagnoles situées au nord du 26° de latitude Nord.

b) La péninsule arabique, le Gwadar, la Syrie, le Liban, la Palestine, Transjordanie et l'Irak.

2° *Zones maritimes* : Zone maritime comprenant la Mer Rouge, le Golfe d'Aden, le Golfe Persique et le Golfe d'Oman et limitée par une ligne qui, partant du Cap Guardafui, suivra le parallèle de ce cap jusqu'à sa rencontre avec le 57° de longitude Est de Greenwich et de là gagnera directement le point où la frontière orientale du Gwadar rencontre la mer ».

En ce qui concerne le Liberia, en prenant certains engagement (2), son territoire peut être exclu des zones spéciales.

Onze ans se sont écoulés depuis la fixation de ces zones spéciales. Certains pays dont le territoire est compris dans celles-ci ont acquis une physionomie nouvelle. Néanmoins, l'étendue dans l'espace de la surveillance spéciale ne doit

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1925, p. 1.128.

(2) Cf. p. 67.

pas être modifiée, sauf pour le Maroc français, aujourd'hui entièrement pacifié, dont le territoire pourrait être exclu du



Zones terrestres et maritimes interdites au trafic des armes d'après la Convention de 1925.

domaine d'application des règles relatives à cette surveillance.

SECTION IV. — CONTRÔLE ET PUBLICITÉ.

Nous abordons avec ce problème le point crucial de la question. Le commerce international des armes qu'il est nécessaire de réglementer — le Pacte de la Société des Nations le déclare formellement — ne saurait l'être que par l'application de règles strictes de contrôle visant toutes les phases d'une telle opération et par la publicité des multiples faits relatifs à ce trafic spécial afin de rendre possible le contrôle et de renseigner les Gouvernements et les opinions publiques sur les mouvements internationaux d'armes.

I. — *Contrôle.*

Le contrôle du trafic des armes est une nécessité, ce principe posé, par quel moyen l'appliquer ?

Ce moyen, c'est une licence ou une déclaration d'exportation, c'est-à-dire l'autorisation, le permis donnant droit à l'exportation d'une certaine quantité d'armes.

La licence d'exportation se caractérise par sa spécialité, elle n'est valable que pour une opération commerciale déterminée. Sur ce point, elle s'oppose à la licence de fabrication que nous étudierons et qui, elle, est générale. Elle est délivrée après demande par le Gouvernement exportateur, et doit contenir toutes indications nécessaires, telles que la description détaillée du matériel à exporter en nombre et en poids, la désignation de l'exportateur, du destinataire importateur, du Gouvernement ayant autorisé l'importation, etc.....

La Convention de 1925 a prévu dans son Chapitre II (1)

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1925, p. 1.122 et ss.

toute une organisation du contrôle, mais est-elle réellement efficace ?

Contrôle dans la Convention de 1925. — Elle prévoit un contrôle général plus ou moins strict suivant les catégories d'armes, allant de la liberté absolue jusqu'à l'interdiction et une surveillance plus sévère pour les zones spéciales.

En ce qui concerne les *catégories d'armes* (1), la catégorie I — armes, munitions et matériels de guerre exclusivement conçus pour et destinés à la guerre terrestre, navale ou aérienne — est soumise au principe de l'interdiction de toute exportation à des particuliers, seuls les Gouvernements ou les autorités publiques qui leur sont subordonnées ont le droit d'exporter ou d'importer ces armes. Font seuls exception à ce principe, les fabricants de matériels de guerre, les sociétés de tir et les représentants commerciaux du fabricant exportateur en vue de démonstrations commerciales à l'étranger, à condition que les uns et les autres soient dûment autorisés à importer par leur propre Gouvernement.

Ainsi un fabricant de canons peut — sous réserve de l'autorisation précitée — importer des appareils de visée ; un fabricant d'engins blindés, obtenir la fourniture de mitrailleuses, de canons, etc... De même, les sociétés de tir peuvent acquérir des fusils, carabines et mousquetons et leurs munitions, ces armes étant adressées directement au Gouvernement qui en fait ensuite la transmission aux destinataires. Pour les représentants commerciaux, l'exportation des échantillons est permise.

La délivrance de la licence ou de la déclaration d'exportation pour les armes de cette catégorie — délivrance qui

(1) Cf. p. 47 et ss.

n'est ici qu'une exception — a lieu après demande du Gouvernement désirant acquérir des armes ou du fabricant, société de tir ou représentant commercial autorisé. La licence ne pourra être visée que par le représentant du Gouvernement importateur afin de ne pas donner aux Etats non producteurs d'armes l'allure de quémandeurs et de ménager ainsi leurs susceptibilités.

Ce système de contrôle engage naturellement la responsabilité des Gouvernements importateur et exportateur. Le Gouvernement partie à la Convention délivrant une licence en dehors des conditions imposées encourt une grave responsabilité à raison de la violation flagrante de ses engagements.

Pour la *Catégorie II* — armes et munitions pouvant être utilisées à la guerre ou à d'autres usages — c'est le régime de la licence d'exportation avec possibilité pour les particuliers de faire le commerce de ces armes.

A la suite de la proposition des Etats-Unis, la Convention stipule que l'octroi de la licence n'entraînera pas, quant à la destination et à l'usage ultérieurs de chaque expédition, la responsabilité du Gouvernement ayant accordé la licence.

Pour les *catégories III* — navires de guerre et leur armement — *et IV* — aéronefs et leurs moteurs — aucun contrôle n'est établi, donc régime de liberté ; seule une publicité est prévue.

Quant à la *catégorie V* — poudres, explosifs et armes et munitions autres que celles rentrant dans les catégories I et II — liberté absolue du commerce.

Relativement au transit des armes, la Convention maintient le principe de la liberté. Celui-ci reste soumis aux règles du Droit international et aux prescriptions des Conventions générales sur le transit.

Sur la question de l'établissement d'un contrôle spécial dans *certaines zones*, la Convention de 1925 ne fait que reprendre en les clarifiant les textes des Conventions de Bruxelles et de St-Germain (1). Elle part du principe général de la prohibition de l'exportation de toutes armes — sauf les navires de guerre — à destination des zones spéciales.

Toutefois, l'exportation est possible si elle poursuit des fins licites et compatibles avec la Convention et si les Hautes Parties contractantes s'engagent, pour les territoires soumis à leur souveraineté, juridiction, protection ou tutelle situés dans les zones spéciales, à ne permettre l'importation des articles visés que par l'octroi d'une licence ou d'une déclaration d'exportation, après autorisation d'importation des autorités desdits territoires.

L'admission des armes dans la zone spéciale ne peut se faire que par tels ports ou autres points désignés par les autorités du pays. De plus, une nouvelle autorisation est nécessaire pour la réexpédition de ces articles hors du territoire où ils ont été admis.

Le transit par voie de terre, dans une zone spéciale, des articles des catégories I, II, IV et V à destination d'une autre zone soumise au même régime, n'est permis que pour le transport assuré jusqu'à destination et l'importation autorisée par les autorités de ce dernier territoire. Exception faite, cependant, pour le transit à travers les zones spéciales à destination du territoire d'une Haute Partie contractante, non dans celles-ci, à condition que le transport soit assuré jusqu'au lieu d'importation. Si le transport à destination d'une zone spéciale doit emprunter un territoire limitrophe

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1925, p. 1.128 et ss., art. 13 à 19 de la Convention.

situé dans les dites zones, le transit n'est accordé qu'après demande aux autorités du pays destinataire, ces dernières garantissant que les articles ne seront pas transférés à titre onéreux ou gratuit contrairement aux stipulations de la Convention. Si l'Etat destinataire est troublé, l'autorisation du transit est refusée à cet Etat par les autorités des territoires limitrophes jusqu'au rétablissement du calme.

Ayant ainsi fixé les grandes lignes des règles à appliquer aux mouvements d'armes vers et dans les zones spéciales, la Convention précise, dans son Annexe II, les modalités d'application du contrôle à terre et en mer (1).

Pour le *contrôle à terre*, dans les zones spéciales, les armes des catégories I, II, IV et V admises sur le territoire d'un Etat, colonie, protectorat ou pays sous mandat, situé dans lesdites zones, doivent être déposées par l'importateur à ses risques et périls dans un dépôt public sous la garde exclusive et le contrôle permanent des autorités de ce territoire. Ce régime n'est pas applicable aux particuliers dûment autorisés à importer ces armes pour leur usage personnel. En plus de ces dispositions, la Convention prévoit de nombreuses prescriptions relatives à l'entrée, sortie, transport, réparation, ajustage, etc... des armes ainsi déposées, formalités d'ailleurs supprimées pour les articles destinés à l'armement de la force publique ou à la défense du territoire.

Pour le *contrôle en mer*, le point important est le *Droit de visite* en mer : lorsqu'un navire de guerre aura arrêté un navire indigène (2) suspect de se livrer à un trafic illícite d'armes et munitions, le secret qui lui est assuré par la législation de l'Etat auquel il ressortit, continuera de couvrir le manifeste de cargaison. Ce dernier ne pourra être

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1925, p. 1.130.

(2) Cf. p. 69.

examiné au cours des opérations de vérification de pavillon qu'avec le consentement de l'intéressé.

Ces différentes mesures de contrôle du trafic des armes suivant la catégorie à laquelle elles ressortissent ou les pays auxquels elles sont destinées sont-elles d'une réelle *efficacité* ?

De l'efficacité des mesures de contrôle. — Le Sous-Comité du commerce des armes examine cette question en 1933 (1).

Certaines délégations estiment que le contrôle établi par la Convention de 1925 est suffisant et qu'en appliquant strictement les mesures établies la surveillance se révélerait efficace. D'autres, au contraire, mettent en avant la nécessité d'une révision du système de contrôle établi.

Le Sous-Comité établit dans son rapport le régime commercial des armes de la 1^{re} catégorie, c'est exactement celui de la Convention de 1925, sauf à préciser le but de l'exportation sur la demande écrite signée par le Gouvernement importateur aux autorités du pays exportateur, ce but étant la fourniture directe d'armes au Gouvernement ou à une autorité subordonnée de l'Etat importateur.

De même pour les armes de la 2^e catégorie, le système de contrôle de 1925 est repris, sous réserve de l'avis de certaines délégations attendant pour se prononcer que la classification des armes entrant dans cette catégorie soit définitivement fixée.

Certaines délégations proposent la suppression du régime de liberté des armes de la 4^e catégorie en réglementant le commerce des avions et de leurs moteurs comme celui des armes de la catégorie I.

(1) Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, p. 540 et ss.

Quant à la double responsabilité des Gouvernements de l'Etat importateur et exportateur d'armes entrant dans la catégorie I qui résulte de la délivrance des licences ou déclarations d'exportation, ne va-t-elle pas plus loin ? Les délégations française et italienne émettent l'avis que le Gouvernement du pays d'exportation ayant délivré une licence dans les conditions établies par la Convention peut s'en remettre à la bonne foi des exportateurs. Dans cette hypothèse, lorsque les articles passeront la frontière, la douane n'aura qu'à constater la présence de l'autorisation d'exporter accompagnant l'envoi sans avoir à vérifier le contenu des caisses.

N'est-ce pas là faire une confiance exagérée aux individus se livrant au commerce des armes ? Les trafiquants d'armes se sont-ils toujours montrés d'une moralité exemplaire ? Malheureusement non. Si une Convention adopte cette manière de voir, il est fort probable qu'elle sera en partie inopérante, car les fuites seront certainement nombreuses.

En particulier, le droit de visite en mer subordonné au consentement du navire indigène suspect arrêté, laisse toute liberté aux multiples trafiquants qui peuplent les abords de la Mer Rouge.

Les Gouvernements parties à la Convention ne doivent pas s'en remettre aux déclarations des trafiquants d'armes, ils doivent exercer un contrôle strict. Certes, ce contrôle d'ordre interne présente de multiples difficultés sinon impossibilités d'application, mais étant donnée l'importance des intérêts en jeu, rien ne doit être négligé pour établir une surveillance. D'autre part, — complément indispensable — les Gouvernements des pays transitaires ne devront-ils pas être autorisés et même obligés de s'assurer que les engins de guerre en transit n'enfreignent pas les dispositions conven-

tionnelles ? Le projet de la Commission temporaire mixte avait déjà prévu un tel contrôle, mais par suite des charges, responsabilités et conflits de tous ordres qu'il engendre, il fut abandonné.

Pratiquement donc, le Sous-Comité du commerce des armes estime que le système de contrôle établi par la Convention de 1925 est suffisant, en cela il suit la ligne de conduite fixée par le Comité : « recommander la révision de la Convention de 1925, mais en changer les stipulations aussi peu que possible pour des raisons d'opportunité ». Ce système de 1925 est-il donc vraiment efficace ou est-ce le seul capable de rallier le plus grand nombre d'Etats, particulièrement les Etats producteurs d'armes ?

Ce n'est qu'à l'usage que l'on pourra voir ses défauts de fonctionnement ou ses insuffisances, mais en attendant la réalisation d'un accord international en la matière, ne conviendrait-il pas d'élargir cette notion de contrôle par l'intervention d'un organisme *international* chargé de s'assurer de son application ?

C'est à cette absence de contrôle international que la Convention a dû de ne pas être appliquée. En effet, avec le système de contrôle uniquement national, la Société des Nations n'a pas le droit d'intervenir auprès des Gouvernements pour leur interdire l'exportation ou l'importation des armes et les Gouvernements accordent les licences suivant leur bon plaisir. La seule garantie contre cet abus est la publicité.

Une licence internationale ne serait-elle pas préférable à la licence nationale telle qu'elle a été prévue jusqu'ici ?

Les avis sur cette question sont très partagés et le Sous-Comité ne l'aborde pas faute de pouvoir aboutir à un accord.

A la Conférence du Désarmement, le délégué allemand, M. Nadolny, propose le système suivant : interdire toutes les

importations et exportations d'armes sauf à accorder les quantités autorisées aux Etats non producteurs.

Un tel système emporterait-il la confiance de tous les Etats non producteurs d'armes ? Cela est douteux. En tout cas, il suppose un accord de désarmement réalisé et un contrôle très strict de nature à empêcher toutes les contraventions possibles.

2° *Publicité.*

Il est indispensable que les Gouvernements soient au courant des différents mouvements commerciaux : importations, exportations et transit d'armes dans le monde, et des variations, changements affectant ce trafic survenus pendant une période de temps déterminée.

Ces multiples renseignements ne peuvent être fournis que par un système de publicité adéquat à la branche spéciale du commerce international que nous étudions.

Comme pour le contrôle, quel système la Convention de 1925 prévoit-elle et qu'elle est son efficacité ?

Régime de publicité de la Convention de 1925 (1). — Pour les armes des deux premières catégories (2), la Convention part du principe de la double publicité à l'importation et à l'exportation.

Cette publicité se fait sous forme de relevés statistiques périodiques d'après un modèle annexé à la Convention.

Pour les catégories III et IV les gouvernements doivent fournir tous les renseignements concernant les navires de guerre construits, en construction ou à construire sur le territoire soumis à leur juridiction pour le compte du Gouvernement d'un autre Etat. Mais *quid* des munitions nécessaires à ces navires ? La Convention a omis d'en parler, par

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations*, p. 1.122 et ss.

(2) Cf. p. 47.

conséquent, elles bénéficient d'un régime de faveur à condition que les navires rejoignent leur destination par leurs propres moyens ou par remorquage. Hors de ce cas, les munitions de ces navires sont soumises à la publicité des armes de la catégorie I.

Quant aux aéronefs exportés, il sont l'objet d'un relevé identique à celui des armes des deux premières catégories.

Pour la catégorie V pas de publicité, sauf si lesdites armes sont à destination des zones spéciales, auxquels cas elles sont soumises à publicité comme celles des autres catégories.

Les relevés statistiques se font périodiquement dans les deux mois qui suivent l'expiration de chaque trimestre pour les catégories I et II, dans les trois mois pour les navires de guerre, dans les six mois pour les aéronefs. Pour ces derniers, le délai est plus long car l'Italie et les Pays-Bas prétendent qu'il est nécessaire d'éviter d'attirer l'attention sur leurs expéditions avant leur arrivée à destination.

Tel est le système de publicité échafaudé par la Convention de 1925.

De l'efficacité de la publicité. — Pour assurer une publicité satisfaisante ne conviendrait-il pas d'instituer un organisme international — comme l'avait prévu déjà la Commission temporaire mixte — chargé de réunir, de conserver et de publier les documents de toute nature délivrés par les Puissances parties et relatives au commerce des armes, et de faire les mêmes opérations pour les textes de lois, décrets et règlements édictés par chaque pays, en vue d'assurer l'application de la Convention ?

Les Actes de Bruxelles de 1890 et de St-Germain de 1919 prévoyaient un Bureau international ayant son siège à Bruxelles.

Depuis la création de la Société des Nations, un tel organe doit être placé sous son autorité conformément à l'article 24 du Pacte qui indique que « tous les Bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux et toutes Commissions pour le règlement des affaires internationales qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société ».

N'est-ce pas voué à l'échec tout accord établissant ainsi un organe international chargé de la publicité en s'assurant ainsi de la non-ratification des Etats-Unis — le plus important producteur d'armes du monde —. Ils n'admettent pas, en effet, de contracter des obligations envers un organisme rattaché plus ou moins directement à la Ligue de Genève, même s'ils ont le droit de s'y faire représenter par un délégué permanent (1).

Devant cette impasse, la Convention de 1925 se borne sagement aux engagements pris par les Puissances contractantes de publier périodiquement un relevé statistique de leurs exportations. Sous ce régime, le Secrétariat général de la Société des Nations transmet les multiples renseignements à l'un de ses bureaux spécialement chargé de collationner et de publier des études comparatives sur ces relevés et de les faire connaître aux gouvernements.

Depuis cette date, un nouvel organe a vu le jour, la Commission préparatoire du Désarmement (2) et l'attitude des Etats-Unis a changée, mais sur ce point particulier seulement.

(1) Cf. p. 36.

(2) Cf. p. 35.

Les Etats-Unis se rallient à une telle solution, — acceptée par la plupart des Puissances — consistant à confier la publicité du trafic des armes à cette Commission, puisque dans leur projet de réglementation de la fabrication et du commerce des armes déposé à Genève en 1934, ils consacrent un chapitre (1) (chap. IV) à la composition, au mandat et au fonctionnement de la Commission préparatoire du désarmement.

Le projet américain est approuvé par le sous-comité du commerce des armes, mais la question en est toujours là à la suite de l'échec de la Conférence du désarmement.

La Commission préparatoire du désarmement a un rôle bien défini : publier les renseignements relatifs aux exportations, importations et transit d'armes ainsi que les textes des mesures législatives et réglementaires prises par les parties en vue d'assurer l'application de la Convention.

Comme certaines délégations le souhaite, faut-il étendre la publicité aux licences accordées par les gouvernements pour le commerce des armes ? Plusieurs pays estiment que cette publicité n'est non seulement pas nécessaire, mais irréalisable tant qu'un système de licence ne sera pas adopté.

SECTION V. — UNIFICATION DES NOMENCLATURES ET MÉTHODES STATISTIQUES.

L'unité de nomenclatures d'armes, de munitions, de matériels de guerre et l'unification des méthodes statistiques sont indispensables au bon fonctionnement du contrôle du commerce des armes et les éléments essentiels d'une bonne

(1) Voir annexe I, p. 178.

publicité, comment concevoir en effet la comparaison d'éléments dissemblables, de données fournies sur des bases différentes ?

L'importance d'un tel problème n'échappe pas à la Conférence de 1925, son Président, M. Carton de Wiart, déclare en effet dans son discours d'ouverture : « L'unification statistique est un des éléments nécessaire, voire même indispensable, au succès de l'ensemble. En effet, le contrôle implique la connaissance de l'objet contrôlé et la connaissance d'un commerce quel qu'il soit commence par l'établissement d'une bonne statistique. »

La solution à donner à ce problème est relativement facile, aussi la Convention de 1925 propose-t-elle des modèles de statistiques et la 6^e Assemblée, par un vœu du 22 septembre 1925 recommande « à tous les Etats d'adopter aussitôt qu'il leur sera possible, les modèles qui figurent en annexe I à ladite Convention pour leurs statistiques nationales et pour les documents qu'ils fournissent au Secrétariat en vue de la préparation du recueil de renseignements statistiques sur le commerce des armes, munitions et matériels de guerre » (1).

Ainsi chaque Puissance, partie à la Convention, se référant au modèle très étudié et précis destiné à l'établissement de ses statistiques l'organe chargé de la centralisation des renseignements a-t-il la possibilité de faire un travail aussi exact que possible et assurer un bon fonctionnement du contrôle.

Il est évident que tous les Etats, pour être sur un pied d'égalité, doivent établir leurs données sur le trafic des

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1928, p. 326.

armes d'après les bases fixées et ne pas chercher à s'y dérober en utilisant des bases différentes.

Malheureusement, nombre d'Etats attribuent à de tels renseignements — à tort ou à raison — un caractère confidentiel et font des difficultés pour livrer à la publicité leurs statistiques relatives aux commerce des armes.

Par une communication au Secrétaire général de la Société des Nations, le Gouvernement néerlandais suspend à dater du 1^{er} juillet 1929 la publication du commerce des armes, munitions et matériels de guerre, car, seuls, l'Espagne et les Pays-Bas respectent cette publicité (1). Il précise d'ailleurs qu'il est disposé à la reprendre dès que les autres Etats la feront eux-mêmes.

Pour que de tels renseignements atteignent le but qu'ils se proposent, ils doivent être fournis simultanément et aussi exactement que possible, c'est la condition *sine qua non*, par tous les Etats, afin de ne pas léser les uns et favoriser les autres.

SECTION VI. — RÈGLES RELATIVES A L'EXISTENCE JURIDIQUE D'UNE CONVENTION INTERNATIONALE SUR LE COMMERCE DES ARMES.

Ayant examiné les différents problèmes soulevés par la réglementation du commerce des armes et leurs solutions juridiques possibles, il importe maintenant, pour que la Convention soit viable, de déterminer les règles nécessaires à son existence juridique.

Règles générales concernant son application totale ou partielle, sa révision, sa dénonciation, sa fin. Règles particulières visant tel ou tel cas spécial d'application.

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1929, p. 354.

1° *Dispositions générales.* — Le texte de la Convention élaboré, voté et signé par les participants à la Conférence, il importe que les signataires le ratifient, sans quoi le résultat du travail est négatif.

Pour faciliter l'*application* de l'accord, la Convention de 1925 décide que quatorze ratifications sont nécessaires — bien entendu la mise en vigueur ne joue qu'à l'égard des pays ayant ratifié — sans désigner toutefois nominativement un certain nombre d'Etats dont la ratification est nécessaire, en principe, les grands Etats producteurs d'armes. Cette désignation nominative soulève, en effet, des difficultés, car les Puissances ainsi désignées ont la faculté de faire des réserves à leur ratification, sans que les autres Etats puissent s'y opposer. Réciproquement, les réserves des Etats non désignés sont inopérantes si l'une quelconque des Hautes Parties contractantes s'y oppose.

En ce qui concerne les réserves à la signature ou à la ratification, la Convention de 1925 décide que, pour être admises, elles devront recueillir l'unanimité des Parties contractantes.

Un minimum de ratifications pleines et entières est donc nécessaire à la mise en vigueur totale entre les ratificateurs d'un accord international sur le trafic des armes.

La règle générale ainsi posée, il faut prévoir ses *exceptions* et ses cas d'*application partielle*.

La réglementation établie ne s'applique pas aux armes, munitions et matériels de guerre expédiés d'un territoire placé sous la souveraineté, juridiction, protection ou tutelle de l'une des Hautes Parties contractantes à l'usage de ses forces armées en quelque lieu qu'elles se trouvent. Cette exception résulte d'une proposition britannique à la Commission temporaire mixte. Les Pays-Bas proposent d'élargir

cette idée. Puisque la mission de la Conférence, disent-ils, est de réglementer le commerce international des armes, il faut « que les dispositions de la présente Convention (celle de 1925) ne soient pas interprétées comme s'appliquant à l'expédition des armes, munitions et matériels de guerre entre des territoires faisant partie de ou placés sous la protection d'un même Etat souverain ».

Les Etats-Unis s'opposent à cette extension, car le texte hollandais va à l'encontre du principe de la porte ouverte auquel ils sont fermement attachés. Ils ne peuvent admettre que les importations d'armes de leur territoire au Canada, par exemple, soient soumises à un contrôle alors que celles venant d'Angleterre ne le seraient pas.

A cet argument, la Grande-Bretagne répond qu'elle entend appliquer le régime conventionnel au trafic des armes entre elle et tous ses Dominions. Le principe général subsiste donc. Mais une première réserve s'impose : la surveillance spéciale de certaines zones doit s'appliquer aussi bien aux importations venant de la métropole qu'à celles venant de pays étrangers.

Une seconde réserve est apportée par l'article 6 de la Convention de 1925 qui prévoit, pour les expéditions d'armes des catégories I et II à destination d'autres territoires, c'est-à-dire de ceux organisés sous un régime politique et administratif différent : colonies, protectorat, dominions, etc..., une *publicité* analogue à celle ordonnée pour le trafic international. Il est évident que cette disposition ne vise pas le transport entre les différentes parties intégrantes d'un même Etat séparées par un bras de mer, telles que la France et la Corse, l'Italie et la Sicile, etc...

A l'unanimité, la Commission juridique de la Conférence de 1925 reconnaît, d'une part, le principe général rappelé

par la proposition néerlandaise comme base de la Convention, d'autre part, le fait que l'exception établie pour les zones spéciales est une affirmation de principe, son existence n'empêchant en aucune manière l'application volontaire de la Convention par un Etat au trafic d'armes entre les différentes parties de son territoire.

La Grande-Bretagne, à la suite de sa déclaration concernant sa volonté d'appliquer les clauses relatives au contrôle et à la publicité sans restriction à l'exportation des armes vers les pays d'outre-mer, suggère que toutes les Puissances coloniales adoptent une telle procédure.

La première exception à l'application d'un accord international sur le trafic des armes est donc capitale. La réglementation ne s'applique pas aux mouvements d'armes entre les territoires métropolitains et protégés, sauf volonté d'une Partie — telle l'Angleterre — de l'appliquer malgré tout, et compte tenu des réserves faites relatives aux zones spéciales et à la publicité obligatoire.

Deuxième exception : les armes transportées, soit par des personnes faisant partie des forces armées d'une Haute Partie contractante, soit par d'autres au service d'une Partie et nécessaires à ces personnes à raison de leurs fonctions, sont exemptes de tout contrôle.

Enfin, dernière exception — proposition suisse et américaine — le commerce est libre pour les fusils, mousquetons, carabines et leurs munitions transportés exclusivement pour leur usage individuel par des membres de sociétés de tir se rendant aux concours internationaux.

Tels sont les cas de non application qu'une Convention sur le trafic des armes doit établir et que stipule d'ailleurs la Convention de 1925 dans ses articles 32 et 33.

En dehors de ces hypothèses, il faut prévoir la possibilité

d'une *application partielle*. Les Hautes Parties contractantes peuvent ne signer et ne ratifier la Convention que pour une partie seulement de leurs territoires où elles exercent leur souveraineté, protection, juridiction ou tutelle, à condition que les territoires ainsi exclus soient en dehors des zones spéciales (art. 36 de la Convention de 1925).

Quant à *l'influence de l'Etat de guerre* sur l'application de la Convention, elle est très grande : l'application est suspendue en ce qui concerne les expéditions d'armes à destination ou pour le compte de l'un quelconque des belligérants jusqu'au rétablissement de la paix. En effet, en cas de guerre, on ne peut obliger les Puissances alliées contre une tierce Puissance, ennemi commun, à publier les fournitures d'armes que l'une d'elles peut faire aux autres au cours des hostilités.

Au Sous-Comité du commerce des armes, plusieurs délégations ont exprimé l'avis que les dispositions à prendre relatives au trafic des armes en cas de guerre ou de menace de guerre sont de première importance. Mais en raison de l'aspect politique de la question, le Sous-Comité a refusé d'examiner la question.

Quant aux *différends* qui peuvent s'élever entre les Parties contractantes, soit sur l'application, soit sur l'interprétation de la Convention, ils seront d'abord l'objet de négociations, puis soumis à la Cour permanente de justice internationale si ces dernières n'aboutissent pas à un résultat satisfaisant. Toutefois, si l'une des Parties au différend n'est pas signataire du Protocole du 16 décembre 1929 relatif à la Cour de La Haye, un tribunal d'arbitrage tranchera le conflit, à moins que la Partie non signataire consente à aller devant la Cour permanente (art. 35 de la Convention de 1925).

Les Hautes Parties contractantes peuvent être amenées à *dénoncer* ou à demander la *révision* de la Convention.

La Convention de 1925 réglemente la *dénonciation* : elle n'est possible que quatre ans après la date d'entrée en vigueur pour la Partie dénonçante et opérante qu'un an après la notification au Gouvernement de la République française. Cependant, si cette dénonciation amène le nombre des ratifications à un chiffre inférieur à quatorze, toute Partie peut, dans l'année, à partir de la date de la dénonciation, se délier de la Convention sans attendre les quatre ans.

La *révision* n'est possible que trois ans après l'entrée en vigueur et la demande d'un tiers des Hautes Parties contractantes adressée au Gouvernement de la République française.

2° *Dispositions particulières.* — Lors de la Conférence de 1925 ces dispositions présentaient quelque intérêt, elles n'en présentent plus aujourd'hui.

Elles concernaient l'Ethiopie dont nous avons étudié la situation particulière et certains Etats voisins de l'Union des Républiques socialistes soviétiques : Esthonie, Finlande, Pologne, Roumanie, qui refusaient toute ratification tant que l'U. R. S. S. n'aurait pas ratifiée.

Ce n'est que si une nouvelle Conférence se réunit pour traiter du commerce et de la fabrication des armes que les dispositions particulières à fixer dans la nouvelle Convention surgiront au cours de la discussion, par conséquent, nous ne pouvons pas, comme pour les dispositions générales, les fixer à l'avance.

CHAPITRE III

Le contrôle du commerce international des armes et son fonctionnement pratique.

Après l'étude juridique à laquelle nous venons de nous livrer et qui nous permet de voir comment pourrait être réglementé le trafic des armes, il est bon d'examiner maintenant ce qui existe pratiquement en ce domaine.

Quelques chiffres indiquant l'importance actuelle du commerce des armes, fixeront les idées et constitueront l'introduction à ce chapitre consacré à un examen essentiellement pratique de la question.

SECTION I. — IMPORTANCE DU COMMERCE INTERNATIONAL DES ARMES.

La Société des Nations fait paraître un annuaire (1) contenant de multiples renseignements fournis par les Etats et relatifs aux importations, exportations, globales et spéciales, à chaque catégorie d'armes.

Avant de donner des chiffres, précisons :

— les chiffres fournis ne sont, dans certains cas, qu'approximatifs, car il n'est pas toujours possible de donner la valeur exacte des exportations et importations par pays de destination ou de provenance ;

— la comparaison entre le commerce des armes de diffé-

(1) Société des Nations, *Annuaire statistique du commerce des armes et munitions*, Genève.

rents pays ne doit être faite qu'avec quelque réserve, car les principes douaniers sont différents d'un pays à l'autre ; la distinction entre le commerce spécial et le commerce général ; le mode d'évaluation des importations et exportations ; l'établissement des statistiques ne sont pas les mêmes pour tous les Etats.

I. — *Exportations globales d'armes et de munitions des principaux pays producteurs d'armes.*

(Non compris l'exportation des armes de chasse et de sport pour les Pays qui font cette distinction).

PAYS EXPORTATEURS	1930		1931		1932		1933		1934
	V(1)	%(2)	V	%	V	%	V	%	V
Belgique	2451.2	4.4	1483.6	4.2	1504.2	4.5	1443.8	4.0	2131.3
Espagne	1613.4	2.9	521.9	1.5	371.2	1.1	342.3	0.9	256.4
Etats-Unis . . .	6462.3	11.6	3897.1	11.1	2949.6	8.7	3246.4	9.0	3720.0
France	6974.0	12.5	2653.0	7.5	9293.4	27.5	8486.1	23.4	7990.2
Italie	3765.9	6.8	2238.3	6.4	566.3	1.7	1451.8	4.0	1595.5
Japon	1026.6	1.8	110.1	0.3	30.2	0.1	218.0	0.6	179.6
Pays-Bas	2963.6	5.3	707.2	2.0	1950.7	5.8	1402.4	3.0	907.8
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et Irlande du Nord	17035.0	30.6	13373.1	38.0	10126.9	29.9	10128.0	28.0	9553.5
Suède	4265.2	7.7	3698.8	10.5	3730.4	11.0	3404.1	9.4	3735.8
Suisse	988.9	1.8	1994.3	3.1	654.3	1.9	1108.9	3.1	850.8
Tchécoslovaquie	5263.4	9.4	3919.8	11.1	1435.7	4.2	3181.2	8.8	8705.7
Divers		5.2		4.3		3.6		4.9	

Par conséquent, pour les 5 dernières années dont les chiffres sont connus, la Grande-Bretagne arrive en tête de l'ex-

(1) V = Valeur en milliers de dollars-or.

(2) % = Pourcentage de la valeur des exportations mondiales.

portation mondiale des armes avec 30 % environ de cette exportation, puis viennent la France avec 20 %, les Etats-Unis et la Suède avec 10 %, la Tchécoslovaquie avec 9 %, etc...

II. — *Importations globales d'armes et de munitions.*

(Non compris l'importation des armes de chasse et de sport pour les Pays qui font cette distinction).

PAYS IMPORTATEURS	ANNÉES									
	1930		1931		1932		1933		1934	
	V(1)	%(2)	V	%	V	%	V	%	V	
Argentine.	1061.0	2.0	399.3	1.0	258.6	0.8	322.7	1.1		
Australie.	4160.4	7.7	1945.9	4.8	1322.2	4.2	1702.1	5.7	1837.9	
Belgique.	716.3	1.3	762.0	1.9	628.0	2.0	468.6	1.6	686.7	
Brésil.	1011.5	1.9	1815.9	4.5	2101.2	6.6	1191.7	4.0		
Chine.	7165.2	13.3	4063.6	10.0	3160.0	10.0	7025.9	23.3	3189.9	
Etats-Unis.	1452.3	2.7	775.7	1.9	461.4	1.5	362.3	1.2	450.3	
France.	170.0	0.3	152.6	0.4	47.3	0.1	43.1	0.1	48.5	
Colonies françaises	1327.4	2.5	937.6	2.3	1917.2	6.1	563.2	1.9	12.4	
Inde.	3568.1	6.6	2886.2	7.1	2157.1	6.8	1615.9	5.4		
Italie.	838.4	1.6	880.7	2.2	653.0	2.1	143.2	0.5	309.5	
Japon.	1013.4	1.9	776.4	1.9	3004.3	9.5	1980.7	6.6	361.0	
Pays-Bas.	1953.3	3.6	1835.1	4.5	1692.0	5.4	887.5	3.0	509.7	
Indes néerlandaises	2475.3	4.6	1703.5	4.2	1238.1	3.9	702.6	2.3		
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et Irlande du Nord.	422.5	0.8	635.2	1.6	686.6	2.2	156.3	0.5		
Colonies, protecto- rats, pays sous mandat britan- niques.	3744.2	6.9	3593.3	8.9	2966.8	9.4	3633.8	12.1	1886.7	
U. R. S. S.	291.7	0.5	149.3	0.4	1489.7	4.7	1413.7	4.7	1288.1	

(1) V = Valeur en milliers de dollars-or.

(2) % = Pourcentage de la valeur des importations mondiales.

Pour l'importation des armes, c'est donc la Chine qui arrive en tête avec 14 % environ de l'importation mondiale, viennent ensuite les colonies, protectorats et pays sous mandat britannique avec 9 %, l'Inde avec 6 %, l'Australie avec 5 %, etc...

Après ces statistiques sur les mouvements d'armes dans le monde, signalons que le commerce mondial des armes a augmenté en 1933 de 27 % et s'est encore accéléré en 1934.

Ainsi, dans le 1^{er} trimestre de 1934, la Grande-Bretagne a exporté 43 % de plus de matériels de guerre, et dans les 8 premiers mois de 1934 50 % de plus d'avions, ballons et dirigeables que pendant les périodes correspondantes de 1933.

SECTION II. — DE LA PORTÉE PRATIQUE DU CONTRÔLE.

Le commerce international des armes entre donc — comme nous l'indiquent les chiffres précédents — pour une bonne part dans l'économie mondiale, mais étant donné son caractère spécial et dangereux pour la paix, existe-t-il actuellement dans le monde un contrôle susceptible de remédier à ces inconvénients ?

Des espoirs sérieux sont fondés sur la Convention du 17 juin 1925, les gouvernements affirment dans l'Acte final « leur ferme intention d'appliquer rigoureusement leurs lois et règlements intérieurs en vue d'empêcher tout ce qui pourrait être un commerce frauduleux des armes d'après les dites dispositions et d'échanger entre les Parties intéressées tous renseignements utiles à cet effet », ils ajoutent « que la Convention en date de ce jour doit être considérée comme une étape importante vers un système général d'accords internationaux au sujet des armes, munitions et maté-

riels de guerre » (1). M. Carton de Wiart clôture les travaux de la Conférence en disant que « Pour la première fois, le commerce des armes sort de la sphère du Droit privé pour entrer dans le domaine du Droit public ».

Comme nous le verrons, les espoirs ainsi formulés : réglementation nationale destinée à favoriser l'application de la Convention et échange de renseignements se sont plus ou moins réalisés, mais le point essentiel, la ratification de la Convention n'est pas intervenue.

1. — *Non-application de la Convention de 1925 :*

Sur 44 Etats représentés à la Conférence, 36 ont signé, mais 11 seulement ont ratifié, — et encore, parmi ceux-ci, certains sous condition (Etats voisins de l'U. R. S. S. qui ne ratifieront définitivement que lorsque ce pays se sera lui-même exécuté). Or, 14 ratifications sont indispensables pour la mise en vigueur de la Convention.

Malgré les efforts tentés pour obtenir ces ratifications, la non-application de la Convention ne fut pas évitée. La délégation serbe, appuyée par la délégation roumaine, proposa l'entrée en vigueur du texte, seulement le même jour et sous les mêmes conditions que la Convention sur la fabrication des armes.

La Conférence tint compte de ces propositions sans toutefois les insérer dans son texte final.

La véritable raison de l'échec est l'opposition entre Etats producteurs et non-producteurs d'armes. Ces derniers, et particulièrement ceux qui ne se croient pas à l'abri de toute agression, ne se sont pas résolus à ratifier la Convention de 1925 tant que la fabrication des armes ne sera pas soumise à un contrôle et une publicité analogues.

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1925, page 1.168.

Donc résultat pratique des travaux de la Conférence absolument nul, néanmoins, nous pouvons tirer de nombreux enseignements de cette première tentative de réglementation internationale.

D'abord, l'hostilité de la plupart des grands Etats pour le contrôle réel du trafic des armes, marquée par l'obtention d'un contrôle national seulement. Ensuite, la responsabilité des gouvernements ayant ratifié vis-à-vis de la contrebande des armes, il ne pourront plus, en effet, ignorer « officiellement » certains trafics clandestins d'ailleurs connus et parfois encouragés. Enfin, enseignement capital, les questions de désarmement ne peuvent être traitées sans le concours de tous les Etats d'une certaine importance.

En 1930, le gouvernement britannique informe le Secrétaire général de la Société des Nations qu'il désire soumettre au Conseil un projet de réunion d'une Conférence des Etats signataires de la Convention de 1925 en vue d'examiner les moyens d'assurer, dans le plus bref délai possible, la mise en vigueur de cette Convention. Le Conseil ajourne la question. En définitive, il n'existe pas actuellement de loi internationale appliquée en matière de réglementation du commerce international des armes.

Nous ne trouvons, internationalement, que les dispositions spéciales des traités de 1919-1920 entre les Puissances alliées et associées et les Empires centraux, dispositions spéciales qui ont déjà reçu une application effective.

2. — *Dispositions spéciales des traités de paix de 1919-1920 :*

Elles visent, comme nous l'avons vu (1), à interdire l'importation et l'exportation des « armes, munitions et maté-

(1) Cf. p. 27 et ss.

riels de guerre de quelque nature que ce soit » aux Puissances vaincues.

Des infractions aux règles ainsi posées se sont produites, ce qui a donné lieu à leur application. C'est le seul cas où des règles internationales relatives au trafic des armes aient eu l'occasion de jouer. Ces affaires sont celles des mitrailleuses de Szent-Gotthard et des envois d'armes en Autriche.

L'affaire des mitrailleuses de Szent-Gotthard (1) est constituée par le passage, le 1^{er} janvier 1928, d'un train de marchandises transportant des caisses de pièces détachées de mitrailleuses à la frontière austro-hongroise (à la gare de Szent-Gotthard), caisses expédiées d'Italie à destination de Slovenské et Nové-Mesto (Hongrie). Or, en vertu de l'article 118 du Traité de Trianon, il est formellement interdit à la Hongrie d'importer des armes de guerre.

Les gouvernements roumain, yougoslave et tchécoslovaque attirent l'attention du Conseil de la Société des Nations sur cet incident et ses suites possibles. Le Conseil demande au gouvernement hongrois de surseoir à la vente aux enchères et à la destruction du matériel, mais ce dernier passe outre.

Par une résolution de juin 1928, le Conseil « exprime ses regrets que le gouvernement hongrois ait envisagé l'incident survenu le 1^{er} janvier 1928 à la gare de Szent-Gotthard du seul point de vue des règlements de chemins de fer et des douanes sans avoir considéré nécessaire de se préoccuper de la destination définitive du matériel de guerre en question, bien que la présence sous une fausse déclaration de ce matériel de guerre sur le territoire hongrois eût une

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1928, p. 388-453.

importance toute particulière en raison du fait que la Hongrie a, en matière de trafic d'armes, des obligations qui découlent du traité de Trianon ».

Le gouvernement hongrois, prenant les devants, rend inopérante l'intervention de la Société des Nations qui, dans cette affaire, s'est révélée incapable d'assurer le respect des obligations internationales. C'est de cette première faiblesse qu'est née l'action individuelle des Etats. Néanmoins, c'est pour l'institution internationale l'occasion de souligner platoniquement « l'intérêt qu'aurait, pour la confiance mutuelle entre les Etats et par suite pour la consolidation de la paix, la ratification rapide de la Convention sur le contrôle du commerce des armes conclue sous les auspices de la Société des Nations » (1).

La seconde affaire — *les envois d'armes en Autriche* — (2) résulte d'informations parvenues aux gouvernements de la Petite Entente en janvier 1933, d'après lesquels la manufacture de cartouches d'Hirtenberg (Basse-Autriche) aurait reçu des envois importants d'armes — à savoir fusils et mitrailleuses — en provenance d'Italie.

Or, ces opérations sont inconciliables avec les articles 132 et 134 du traité de St-Germain.

Le gouvernement autrichien reconnaît les faits — 50.000 fusils et 200 mitrailleuses se trouvent en Autriche contrairement au traité de Paix — sans vouloir les expliquer. La Petite Entente décide de saisir le Conseil de la Société des Nations de l'affaire en vue de l'exercice, par ce dernier, de son droit d'investigation aux termes de l'article 159 du

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1928, p. 918.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1933, p. 398.

traité de St-Germain (1). Mais avant que le Conseil soit saisi, l'affaire est réglée par voie diplomatique à la suite des bons offices de la France et de la Grande-Bretagne.

La Petite Entente charge ces deux Puissances de demander au gouvernement fédéral autrichien de prendre des mesures pour que les manufactures d'Hirtenberg et de Steyr renvoient la totalité des armes à leur expéditeur ou les détruisent.

Les armes sont renvoyées, et MM. Paul-Boncour et Eden — représentant la France et la Grande-Bretagne — constatent que « la mesure grave prise à l'égard du Directeur général des Chemins de fer autrichien (par le gouvernement fédéral) doit être interprétée comme témoignant la volonté du gouvernement autrichien de ne pas se prêter à des opérations irrégulières » (2) et l'affaire en reste là.

Tels sont les deux seuls cas où le commerce des armes, en contradiction avec des règles internationales en vigueur, ait eu l'occasion d'être sanctionné. Les litiges ont été réglés avant l'intervention de la Société des Nations, les dispositions des traités de paix ont suffi à y remédier, mais devant des affaires plus graves que pourrait l'organisme de Genève? Comme il l'a reconnu lui-même, il faut le plus rapidement possible aboutir à un accord général de manière à éviter le renouvellement de pareils faits et surtout être en mesure de pouvoir réprimer efficacement toute tentative de fraude qui, dans ce domaine, touche de très près à la paix mondiale.

Afin d'avoir une vue complète sur la question, abandon-

(1) Art. 159 du traité de Saint-Germain : « Aussi longtemps que le présent traité restera en vigueur l'Autriche s'engage à se prêter à toute investigation que le Conseil de la Société des Nations, votant à la majorité, jugerait nécessaire. »

(2) *Op. cit.*, p. 103 (2).

nous le terrain international pour étudier rapidement la législation française sur le commerce des armes.

3. — *Règlementation française du commerce des armes :*

Au point de vue Droit interne, le législateur français du XIX^e siècle s'est efforcé d'aider le développement du commerce des armes pour assurer à la France sa sécurité et lui permettre sur ce point de se suffire à elle-même. Depuis quelques années, sous la poussée des événements, une réglementation de l'importation des armes a vu le jour.

La législation en la matière est surtout une législation de circonstances.

Mais dans un tel domaine, il est extrêmement difficile de légiférer unilatéralement, la véritable solution réside dans une législation internationale. Néanmoins, examinons les textes français actuellement en vigueur.

Sans remonter à la Révolution française qui pose le principe que « tout citoyen qui fera venir de l'étranger des armes et munitions sera déclaré avoir bien mérité de la patrie », une enquête de 1873 proclame la « nécessité de donner à l'industrie armurière privée un libre essor ».

En effet, à l'étranger : Angleterre, Belgique, Allemagne, Etats-Unis, le commerce des armes est libre. En France, au contraire, les fabriques d'armes sont insuffisantes et surtout n'ont pas de débouchés, car la loi de 1860 rend toute exportation impossible.

De cette situation naît la *loi Farcy du 14 août 1885* posant le principe de la liberté du commerce des armes sauf « en cas de guerre nationale et continentale, un décret sur la proposition du Ministre de la Guerre peut interdire l'exportation des armes et munitions de toutes espèces » (1).

(1) Art. 11 de la loi du 14 août 1885.

Cette législation a pour but de mettre fin, selon son rapporteur, M. Carret, « au régime de contrainte qui, depuis 1870 et surtout depuis la Commune, avait désarmé les républicains à l'intérieur et les sociétés de tir et à l'extérieur livré notre armement national au monopole des marchands anglais, américains et belges ». Et il conclut : « Les industries des armes de guerre qui exigent de la précision, de la finesse, de l'invention, conviennent bien au génie français. Donnons-leur libre essor à travers le monde ».

A l'usage, cette loi de 1885 s'est avérée insuffisante sur le point spécial de l'article 11 permettant d'interdire, par décret, l'exportation des armes en cas de guerre. A la suite des campagnes coloniales et particulièrement de Madagascar, la *loi du 13 avril 1895* complète la précédente en prohibant « toute exportation d'armes et de munitions aux pays dans lesquels les forces militaires de la République sont engagées ».

Depuis ces lois, l'industrie de guerre a pris une extension insoupçonnée, et ce n'est qu'à une époque toute récente qu'une réglementation interne du commerce des armes est née.

En dehors de la loi du 6 mars 1932 favorisant les industries de constructions navales, en exonérant de droits de douane et de la taxe sur le chiffre d'affaires les bâtiments de guerre construits pour des Puissances étrangères, nous avons le *décret-loi du 23 octobre 1935* (1) complété par un règlement d'administration publique du 18 décembre 1935 (2).

Ce décret-loi porte *réglementation de l'importation, de la*

(1) *Journal Officiel de la République Française* du 24 octobre 1935.

(2) *Journal Officiel de la République Française* du 18 décembre 1935.

fabrication, du commerce et de la détention des armes. Le rapport au Président de la République, qui le précède, précise qu' « un gouvernement précédent a déposé un projet de loi relatif à la réglementation des armes. Ce projet est encore en instance devant le Parlement ; il nous paraît nécessaire d'en extraire les dispositions essentielles qui présentent un caractère d'urgence incontestable » (1).

L'importation en France de toutes armes et engins de quelque modèle que ce soit, sauf les armes et munitions de chasse, est interdite, sauf dérogations accordées par règlement d'administration publique. Celui du 18 décembre 1935 énumère dans un tableau les armes dont l'importation est prohibée et celles dont l'importation est licite (2).

Toute personne voulant se livrer au commerce des armes de quelque nature que ce soit, doit faire la déclaration au Préfet et tenir un registre de vente.

Une taxe de 10 % de leur valeur, frappe la vente des armes, sauf celles de chasse. L'amende, la confiscation, l'emprisonnement sanctionnent les règles ainsi posées.

Après cet examen de la législation française, étudions un cas spécial, une restriction importante au commerce international des armes : *l'embargo* sur les exportations d'armes à destination de belligérants.

Notons que cette question n'est que connexe au problème général étudié, mais étant données les difficultés juridiques qu'elle soulève, il est indispensable de la préciser.

4. — *L'embargo sur les exportations d'armes :*

Malgré l'inexistence pratique d'une atténuation des inconvénients du commerce international des armes, il est un

(1) *Journal Officiel de la République Française* du 24 octobre 1935.

(2) *Journal Officiel de la République Française* du 18 décembre 1935.

cas cependant où cette activité commerciale est restreinte. C'est l'hypothèse de *l'état de guerre* entre deux Etats et l'application de l'embargo sur les exportations d'armes à destination des belligérants.

Lorsque deux Etats sont en guerre, il est nécessaire, non seulement de mettre l'embargo sur les exportations d'armes à destination de ceux-ci, mais surtout d'appliquer cette mesure avec ensemble. Si cette dernière condition est réalisée, c'est le meilleur moyen, soit d'obtenir la cessation des hostilités, si l'un et l'autre des belligérants ne sont pas producteurs d'armes, soit de punir l'agresseur et d'aider la victime si l'un ou les deux belligérants produisent des armes.

Quelle est la *nature juridique* de l'embargo ?

Les Etats peuvent-ils l'appliquer dans le libre exercice de leur souveraineté, sans intervention de la communauté internationale ou, au contraire, faut-il une décision de la Société des Nations pour que les exportations d'armes à destination de belligérants soient interdites ?

Un avis juridique de la 1^{re} Commission de l'Assemblée précise cette nature de l'embargo (1).

M. Basdevant et M. Politis distinguent entre l'embargo-sanction et l'embargo-mesure conservatoire.

Pour M. *Politis*, l'embargo n'est pas une sanction, pas un châtiment imposé à une partie coupable, mais, simplement, une mesure provisoire, conservatoire « qui tend à enlever à des pays qui se battent — à tort ou à raison, agresseur ou défenseur — la possibilité, s'ils ne sont pas producteurs d'articles de guerre, de continuer à se battre. »

Pour M. *Basdevant*, au contraire, l'embargo peut être une

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1934, suppl. sp. n° 124, p. 32 et ss.

mesure conservatoire ou une sanction dirigée contre l'Etat en rupture de Pacte et ayant pour but de faire cesser son attaque. Il doit commencer par être une mesure conservatoire pour se transformer en sanction.

Suivant la première interprétation, l'embargo est général, décidé par les neutres, il doit s'appliquer à tous les belligérants. Suivant la seconde, il est spécial, il ne s'applique qu'au belligérant déclaré agresseur par la communauté internationale.

Quelles sont les *conséquences* de ces deux conceptions de la nature juridique de l'embargo ?

Si l'embargo n'est qu'une mesure conservatoire — selon la conception de M. Politis —, il s'en suit, d'une part, que les Etats dans l'exercice même de leur pleine souveraineté peuvent proclamer l'embargo contre les belligérants en dehors de toute décision de la Société des Nations ; d'autre part, la Société des Nations peut, sinon imposer, du moins recommander l'embargo aux membres de la Société sans avoir à se prononcer sur l'agression, car il est déclaré contre *tous* les Etats en conflit et vise à la cessation des hostilités. Mais si l'embargo — selon la conception de M. Basdevant — devient une sanction, seule la Société des Nations peut inviter les Etats membres à l'appliquer, car à ce moment il est dirigé contre l'Etat en rupture de Pacte et a pour but de faire cesser l'attaque.

La nature juridique de l'embargo ainsi précisée, comment et dans quel *but* le commerce international des armes peut-il être ainsi restreint ?

— *L'embargo mesure-conservatoire*, qui a pour fin la cessation des hostilités, est une procédure compatible avec le principe classique de la neutralité suivant lequel tout Etat neutre peut édicter toute prohibition pourvu qu'il l'ap-

plicative impartialement à tous les adversaires. L'histoire offre des exemples de l'application de cette doctrine comme l'interdiction d'exportation et de transit des armes édictée par la Suisse et la Belgique pendant la guerre de 1870.

Mais le véritable problème juridique qui touche le plus près à la question générale que nous étudions se pose maintenant : à quelles conditions le Conseil de la Société des Nations, saisi sur la base de l'article 11 du Pacte (1), peut-il recommander de pareilles mesures aux membres de Ligue ?

En principe, le Conseil ne peut statuer qu'à l'unanimité, la voix des deux Parties en cause (les belligérants) comprises, d'après l'article 5, alinéa 1^{er} du Pacte (2). Or toute initiative du Conseil est par cette condition vouée à l'échec, l'unanimité étant impossible à réunir. M. Politis fait remarquer que dans ce cas il s'agit non pas d'une décision véritable mais d'une simple recommandation.

Or, l'article 5, alinéa 2, prévoit une exception au principe de l'unanimité : les questions de procédure sont réglées à la majorité (3).

(1) Art. 11 : « 1° Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société intéresse la Société toute entière et que celle-ci doit prendre des mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société.

« 2° Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. »

(2) Art. 5 : « 1° Sauf dispositions expressément contraires du présent pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres de la Société représentés à la réunion. »

(3) Art. 5 : « 2° Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des membres de la Société représentés à la réunion. »

Il est de toute évidence, malgré le désir de reconnaître au Conseil des pouvoirs efficaces, que sa recommandation prévoyant l'embargo sur les exportations d'armes à destination des belligérants n'est pas une question de procédure. De plus, bien que simple recommandation, c'est une décision importante pour laquelle l'unanimité est nécessaire.

La Société des Nations est donc désarmée, l'unanimité est impossible à réaliser dans les conditions prévues par l'article 5, car les Etats belligérants participant au vote ne voudront jamais agir contre leur intérêt en votant l'embargo sur les armes.

Mais ne peut-elle pas user de moyens détournés pour aboutir au même but ? Elle peut, au lieu d'émettre une recommandation, procéder à une consultation.

C'est la procédure adoptée lors du conflit bolivo-paraguayen. Par une résolution du 19 mai 1934, le Conseil prie le Comité des Trois de consulter les différents gouvernements pour savoir s'ils sont favorables ou non à l'embargo sur les armes à destination des deux belligérants (1). Cette consultation est décisive puisque l'Allemagne, la France, les Etats-Unis, le Brésil, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suisse et l'Argentine décident d'interdire la fourniture d'armes, de munitions et de matériels de guerre à la Bolivie et au Paraguay (2).

Le Chili, la Norvège, le Pérou et l'Uruguay prennent des mesures analogues, mais avec la faculté de reprendre leur liberté si d'autres Etats n'édicte pas de pareilles mesures (2).

Les Etats-Unis, la Suisse, la Finlande et la Belgique, tout en proclamant l'embargo se réservent le droit d'autoriser,

(1) Rés. mens. Trav. Société des Nations, mai 1934, p. 134.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1934, p. 1.610.

en tout ou partie, l'exécution des contrats en cours au moment où ils proclament l'embargo (1). Le Mexique, le Guatemala et Panama se déclarent prêts à prendre de telles mesures (1).

Le Japon déclare ne pouvoir pas participer à une action politique de la Société des Nations, tout en ajoutant qu'il n'a jamais exporté d'armes à destination de la Bolivie ou du Paraguay.

Une telle manière de procéder soulève de graves objections. La Bolivie prétend qu'une telle action sort du cadre du Pacte. L'Italie, tout en décidant d'appliquer l'embargo à titre exceptionnel, déclare dans sa communication du 20 juillet 1934 qu'à son point de vue « en principe, l'interdiction de fournir du matériel de guerre aux pays belligérants ne peut être considérée comme une mesure à adopter en dehors des procédures établies par le Pacte pour le règlement d'un conflit et sans détermination préalable de l'Etat ou des Etats qui doivent être jugés responsables du conflit » (2).

A de telles objections, nous pouvons répondre pour justifier l'attitude de la Société des Nations que les mesures sur les exportations d'armes, en tant qu'elles s'appliquent à tous les belligérants :

— peuvent être édictées par les Etats à titre *individuel* sans intervention aucune de la Société des Nations, en vertu de la doctrine classique de la neutralité ;

— puisqu'elles ont pour but d'agir contre la guerre, elles ne manifestent pas une liberté choquante vis-à-vis de la Société des Nations dont le but essentiel est le maintien de la paix ;

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1934, p. 1.610.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1934, p. 1.597.

— enfin, et surtout, elles ne vont à l'encontre d'aucune des dispositions du Pacte.

Tel n'est pas cependant l'avis du représentant de la Chine, M. Liang, qui ne peut « reconnaître l'argument selon lequel le Pacte vise exclusivement à rétablir ou à maintenir la Paix à n'importe quel prix » (1).

Dans le conflit du Chaco, l'action des Etats se lie donc à celle de la Société des Nations puisque ceux-ci n'ont agi que sur l'invitation détournée de cette dernière. D'ailleurs, la première Commission de l'Assemblée reconnaît la régularité de l'action des gouvernements. « Les membres de la Société des Nations qui ont décidé une telle interdiction (embargo sur les armes) ont pu prendre cette mesure dans ce cas particulier sans faire une application quelconque d'un des articles du Pacte. Ils agissaient légitimement dans l'exercice de leur souveraineté et sans aller à l'encontre d'aucune disposition du Pacte. Ils ont été inspirés par le souci de contribuer dans un but d'intérêt général à mettre fin à une guerre et les membres de la Société des Nations sont éminemment qualifiés à rechercher cet objet » (2).

L'embargo ainsi proclamé n'est donc qu'une mesure conservatoire et non une sanction puisqu'il s'applique aux deux belligérants : agresseur et agressé. Il enlève ainsi aux pays qui se battent la possibilité de continuer la lutte surtout, dans le cas présent, la Bolivie et le Paraguay ne produisant pas d'armes.

— *L'embargo-sanction*, de par sa nature même, ne s'applique qu'à l'Etat ayant recours à la guerre, contrairement aux articles 12, 13 ou 15, du Pacte.

(1) Société des Nations, Actes de la 15^e Assemblée 1934, Séances des Commissions, 1^{re} Commission, p. 33.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1934, suppl. sp. n° 124, p. 167.

En vertu de ces articles, lorsqu'un différend surgit entre deux Etats, membres de la Société des Nations, celui :

— qui refuse de se soumettre à la procédure d'arbitrage, au règlement judiciaire ou à l'examen du Conseil ou qui, après avoir accepté l'un de ces moyens de règlement ne respecte pas le délai de 3 mois une fois une décision intervenue (art. 12) ;

— ou qui refuse d'aller devant la Cour Permanente de Justice internationale de La Haye ou toute autre juridiction désignée par les parties ou prévues dans une convention antérieure (art. 13) ;

— ou bien qui recourt à la guerre contre le membre se conformant au rapport du Conseil (art. 15) ;
est déclaré en rupture de Pacte et passible de l'art. 16 en vertu duquel en dehors même de toute initiative de la Société, les Etats membres s'engagent « à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de Pacte, etc... ».

Dans le conflit bolivo-paraguayen à propos duquel, comme nous l'avons vu, l'embargo-mesure conservatoire sur les armes à destination des belligérants, appliqué à l'origine du différend, se transforme bientôt en embargo-sanction, car le Paraguay repousse le rapport du Conseil — accepté par la Bolivie — et le 10 mai 1933 déclare la guerre à la Bolivie, contrairement à l'article 15 du Pacte (1).

Par conséquent, la prohibition d'exportations d'armes vers la Bolivie doit être levée mais maintenue vis-à-vis du

(1) Art. 15 : « Si le différend n'a pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport voté, soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce. »

Paraguay Etat en rupture de Pacte. C'est ce que le Comité consultatif, dans son rapport du 16 janvier 1935 (1), engage les Etats à faire. Une vingtaine de Puissances se rallient à cette solution.

Depuis, un armistice est intervenu entre la Bolivie et le Paraguay et les hostilités ont cessé.

Le conflit italo-éthiopien fournit une nouvelle matière à l'application de l'embargo-sanction (2).

Installée en Erythrée et en Somalie depuis la fin du siècle dernier, l'Italie rêve de faire de l'Ethiopie une colonie. Hantée par les fâcheux souvenirs d'Adoua qu'il faut à tout prix effacer pour asseoir définitivement le régime fasciste, l'Italie décide la conquête de l'Ethiopie qui, avec son climat favorable, constitue un exutoire pour son trop plein de population. Après de multiples incidents dont le plus important est celui de Oual-Oual en décembre 1934, l'Ethiopie fait appel à l'arbitrage, puis à la S. D. N. elle-même, en vertu de l'article 11 du Pacte (cf. p. 110), car il y a menace de guerre à la suite de la mobilisation italienne et l'envoi de troupes et de matériels de guerre en Afrique orientale. Invoquant ensuite l'article 15 (cf. p. 114, le différend est porté devant le Conseil en vue d'une enquête et d'un examen. L'Italie répond que le recours de l'Ethiopie se base sur des prémisses sans fondements et inexactes. L'affaire revient devant le Conseil et celui-ci décide, le 7 octobre 1935, « que le Gouvernement italien a recouru à la guerre contrairement aux engagements pris à l'article 12 du Pacte

(1) Documentation internationale, politique, juridique et économique, 15-3-1935, p. 183.

(2) Le conflit italo-éthiopien, *Revue de droit international public* 1935, tome XVI.

de la Société des Nations » (1). La proposition I du Comité de coordination relative aux exportations d'armes, munitions et matériels de guerre est alors adoptée le 11 octobre 1935.

Nous croyons utile de donner entièrement ce texte, car il montre bien le mécanisme de l'application de l'embargo-sanction.

« En vue de faciliter aux Gouvernements des Membres de la Société des Nations l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 16 du Pacte, il y a lieu d'adopter dès maintenant les mesures suivantes :

1° Les Gouvernements des Membres de la Société des Nations qui appliquent à l'heure actuelle des mesures tendant à interdire ou à restreindre l'exportation, la réexportation ou le transit des armes, munitions et matériels de guerre à destination de l'Ethiopie, rapporteront immédiatement ces mesures ;

2° Les Gouvernements des Membres de la Société des Nations prohiberont immédiatement l'exportation, la réexportation et le transit à destination de l'Italie et de ses possessions des armes, munitions et matériels de guerre énumérés à la liste ci-jointe (2) ;

3° Les Gouvernements des Membres de la Société des Nations prendront les dispositions nécessaires pour éviter que les armes, munitions et matériels de guerre énumérés à la liste ci-jointe, exportés dans un pays autre que l'Italie, ne soient réexportés directement ou indirectement en Italie ou dans les possessions italiennes ;

(1) Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations n° 19, 15-12-1935, p. 297.

(2) Cf. p. 52.

4° Les mesures prévues aux § 2 et 3 s'appliquent également aux contrats en cours d'exécution.

Chaque Gouvernement est invité à faire connaître dans le plus bref délai au Comité, par l'entremise du Secrétaire général de la Société des Nations, les mesures qu'il aura prises conformément aux dispositions ci-dessus » (1).

Au 31 octobre 1935, 50 Etats — y compris les Etats-Unis bien que non membre de la Société des Nations — ont fait savoir qu'ils appliquent cette décision (2). La Suisse et le Luxembourg, en raison de leur neutralité, appliquent l'embargo aux deux belligérants, Italie et Ethiopie.

Sur cette question de l'embargo sur les armes à destination de l'Etat déclaré agresseur dans une guerre, mentionnons spécialement l'attitude des Etats-Unis conforme à celle de la Société des Nations.

La loi américaine sur la neutralité « Neutrality Act » du 31 août 1935 (3), prohibe, en particulier, l'exportation des armes et le transport de celles-ci par des bateaux des Etats-Unis à destination des belligérants et réglemeute strictement la délivrance des licences. En vertu de ces principes, le Président Roosevelt, dans sa proclamation du 5 octobre 1935 (3), à propos de l'attitude américaine vis-à-vis du conflit italo-éthiopien, déclare appliquer la décision genevoise relative à l'embargo sur les armes à destination de l'Italie.

Après examen de cette restriction au commerce international des armes en cas de conflit armé, quel *jugement* porté sur ces deux formes de l'embargo ?

(1) Documentation internationale, politique, juridique et économique n° 19, 15-12-1935, p. 297.

(2) Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations, octobre 1935, p. 334.

(3) Documentation internationale, politique, juridique et économique n° 18, 15 nov. 1935, p. 291.

Constatons que l'embargo-mesure conservatoire n'a pas mis fin au conflit bolivo-paraguayen. Dans nombre de cas, il peut donner lieu à de graves injustices, car il ne tient pas compte du potentiel de guerre et de la situation géographique des belligérants. « Des mesures prises par les Etats membres dans un esprit de justice apparente, indique le délégué chinois, M. Liang, peuvent entraîner des conséquences très injustes » (1).

Si ces conditions sont identiques de part et d'autre, il peut ralentir et faire cesser les hostilités, mais, dans la plupart des cas, la situation est profondément différente, l'un des belligérants est plus fort économiquement que l'autre et c'est souvent le plus faible qui est la victime d'une agression.

Quant à l'embargo-sanction, constatons qu'il a pu hâter la fin du conflit du Chaco, mais il n'a guère gêné l'Italie dans sa campagne d'Afrique orientale.

Par conséquent, si l'un ou les belligérants produisent eux-mêmes leurs propres armes — s'il n'y en a qu'un ce sera l'agresseur — l'embargo ne présente pas grande efficacité. En supposant qu'il soit appliqué par tous les Etats producteurs d'armes, il est indispensable, pour qu'il soit efficace, de le compléter par des mesures économiques et financières. Mais là n'est pas notre question.

Notons cependant, pour terminer, la conception nouvelle de la neutralité qui se fait jour dans le Droit international malgré les obstacles et les hésitations : pour la première fois, à l'occasion du conflit bolivo-paraguayen, la Société

(1) Société des Nations, Actes 15^e Assemblée 1934, Séances des Commissions, 1^{re} Commission, p. 33.

des Nations envisage la question de l'embargo sur les exportations d'armes à destination d'un seul des belligérants.

Seulement, sur le point le plus important, celui du déclenchement du mécanisme de l'article 16 du Pacte : l'application des sanctions, la Société des Nations a paru, lors du conflit italo-éthiopien, à la remorque de l'Angleterre, et son autorité n'en a pas été fortifiée. Cette attitude s'est renouvelée lorsque la guerre terminée par la victoire italienne, il a fallu lever les mesures coercitives appliquées à l'Italie, la collectivité internationale semblait attendre la décision anglaise.

DEUXIÈME PARTIE

Contrôle de la fabrication privée des armes munitions et matériels de guerre.

Efforts de la Société des Nations pour réglementer la fabrication privée des armes ; problèmes juridiques à résoudre, objets de ces efforts ; fonctionnement pratique à l'heure actuelle du contrôle et sa portée.

Telles sont les trois questions qui vont constituer cette seconde partie.

CHAPITRE PREMIER

L'œuvre de la Société des Nations en vue d'instituer un contrôle de la fabrication privée des armes, munitions et matériels de guerre.

Le Pacte, par son article 8, § 5, confère à la Société des Nations une obligation analogue à celle fixée par l'article 23, alinéa *d* : la communauté internationale est chargée de remédier aux fâcheux effets de la fabrication privée des armes, munitions et matériels de guerre.

Quelle est l'origine et la nature juridique de cette obligation, quels systèmes la Société internationale a-t-elle préconisé pour assumer une telle obligation et aboutir à un résultat efficace, c'est ce que nous allons étudier par l'examen d'ensemble de l'article 8, § 5 et des tentatives de réglementation qui ont eu leur source en lui.

SECTION I. — L'ARTICLE 8 DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS.

Dans l'article 8 du Pacte, seul le § 5 nous intéresse pour la matière que nous étudions, il est ainsi stipulé :

« Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres de la Société qui ne peu-

vent pas fabriquer les munitions et matériels de guerre nécessaires à leur sûreté ».

1° *Son origine*. — La rédaction définitive de cet article 8, § 5, telle que nous venons de la donner est celle adoptée par la Conférence de la Paix à la suite du projet du Président Wilson, lui-même inspiré des projets de Pacte de Société des Nations du Colonel House et du Général Smuts.

Le projet du *Colonel House* du 16 juillet 1918 déclare dans son art. 21 que « Les parties contractantes conviennent que les munitions et le matériel de guerre ne doivent pas être fabriqués par l'industrie privée et que la publicité concernant tous les armements et les programmes d'armements des divers pays est nécessaire ».

Le 16 décembre de la même année le *Général Smuts* (Union Sud-Africaine) dépose son projet, dont l'art. 17 prévoit que :

« Toutes les usines servant à la fabrication du matériel utilisé spécialement pour la guerre seront nationalisées et leur production sera soumise à l'inspection des agents du Conseil. Celui-ci recevra périodiquement des informations officielles sur les exportations et les importations de munitions de guerre à destination ou en provenance des territoires des membres de la Ligue, et autant que possible, à destination ou en provenance d'autres contrées ».

S'inspirant de ces deux textes le Président Wilson propose à la Conférence de la Paix son projet de Pacte, dont l'art. 4 est ainsi rédigé :

« Les Parties Contractantes conviennent que les munitions et le matériel de guerre ne doivent pas être fabriqués par l'industrie privée et pour le profit des particuliers, et qu'il doit régner pleine et entière publicité en matière d'armements et de programmes militaires et navals ».

En définitive, après discussion, la Conférence de la Paix transforme ce texte. Il devient le § 5 de l'art. 8 du Covenant actuel.

Remarquons que le projet Wilson pose le principe repris par le § 5 de l'art. 8 mais avec de tels adoucissements que tout autre système de réglementation est également possible.

2° *Sa nature juridique* : Le texte de l'art. 8 § 5 est vague, que faut-il entendre par les termes « graves objections », « mesures propres », « fâcheux effets » ? Il est nécessaire de préciser leur teneur exacte. La 1^{re} Assemblée de la Société des Nations décide la mise à l'étude du texte de l'art. 8 par les Commissions permanente consultative (1) et temporaire mixte (2).

La Commission permanente consultative fixe ainsi qu'il suit le criterium de l'expression « *mesures propres* » et les limites à l'Action du Conseil :

1°) Aucune action directe autre que celle déjà prévue par les traités de paix ne peut être entreprise à l'égard des Etats producteurs affectant le droit de leur industrie privée de produire du matériel de guerre.

2° Aucune action ne peut empêcher les Etats non producteurs de devenir s'ils en ont la volonté et les moyens, producteurs eux-mêmes.

3° Certaines grandes nations ne participent pas aux travaux de la Société (3).

Quant à l'expression « *graves objections* », la Commission

(1) Cf. p. 43.

(2) Cf. p. 16.

(3) Actes de l'Assemblée 1921, page 148.

temporaire mixte ne trouve rien dans les travaux préparatoires qui la justifie ou l'explique (1).

Cependant les sociétés s'occupant d'industries de guerre sont sévèrement jugées par l'opinion publique. Elles auraient répandu de fausses nouvelles sur les armements, cherché à soudoyer des fonctionnaires, fourni du matériel de guerre aux deux combattants et même aux ennemis de leur propre pays.

Les unions et cartels internationaux de fabricants d'armes démontrent suffisamment la collaboration de l'industrie des armements dans le monde.

Ainsi, le cartel international des poudres comprenait avant la guerre : le Trust Wobël de la dynamite avec 7 filiales en Angleterre, 5 en Allemagne, 1 au Japon ; le groupe Rhein-Siegener (3 fabriques d'explosifs) : la fabrique de poudre Köln-Rottneiler, la société française de la dynamite, la société franco-russe de la dynamite, etc...

Tous les maîtres de forges se retrouvaient au début de ce siècle dans l'United Harvey Steel Cy, etc..., etc... (2).

Ce sont là des objections d'ordre politique et moral. Pour obtenir de plus amples explications, la Société des Nations décide, en décembre 1924, d'adresser le questionnaire suivant aux différents Etats :

« Quelles sont la *nature* et l'*importance* des graves objections d'ordre national et international que soulève la fabrication privée des armes, munitions et matériels de guerre ? »

Naturellement, les réponses (3) à une telle question sont empreintes d'une grande discrétion. La plupart d'entre elles

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1926, p. 1.043.

(2) O. Lehmann-Rüssbult : *L'internationale sanglante des armements*.

(3) *Journal de la Société des Nations* 1926, p. 1.051 et ss.

assurent que l'expérience des Gouvernements ne leur fournit pas de faits probants à cet égard. Seule, la Lettonie signale certaines manœuvres de maisons d'armements.

En ce qui concerne les « *fâcheux effets* » de la fabrication privée des armes qui, primitivement, étaient qualifiés de « *pernicieux* », ils résultent des agissements, souvent dénoncés, des grandes firmes manufacturières de matériels de guerre, telles que : Vickers-Armstrong, en Angleterre ; Schneider, Hotchkiss, Darne, en France ; en Italie, Fiat ; en Hollande : Sidénius ; en Suède : Bofors ; en Suisse : Soleure ; et en Tchécoslovaquie : Skoda contrôlé par Schneider (1).

Rappelons l'intervention marquante de Liebknecht au Reichstag en 1913, et citons les paroles prononcées à l'Assemblée de la Société des Nations par M. Rolin, représentant de la Belgique :

« Il faut lire, déclare le délégué belge, le récit de l'in vraisemblable comédie à laquelle donna lieu la reconstruction de la force militaire et navale russe de 1910 à 1914 : les grandes firmes allemandes, anglaises et françaises collaborant en Russie avec les usines Poutiloff y apportant généreusement tout ce qui, dans leur propre pays, elles présentaient comme les secrets les plus précieux de la Défense Nationale (2). »

Dans un article publié à Genève, à l'occasion de la Conférence du Désarmement, M. Otto Lehmann-Russbüdt fournit de multiples renseignements qui démontrent la nécessité d'une intervention énergique de la Société des Na-

(1) P. Allard : *La vérité sur les marchands de canons*.

(2) Yepes y Silva : *Commentaire du Pacte*, p. 223, Paris 1934.

tions pour couper court aux abus de l'industrie privée du matériel de guerre.

Ainsi les usines Krupp annonçaient, en 1912, la vente à 52 pays de plus de la moitié des 53.000 canons fabriqués depuis un siècle par elles, l'autre partie ayant servi à la défense de l'Allemagne.

Les fabriques Gontard et Mauser ont vendu, de 1890 à 1910, 665.000 fusils à l'Allemagne et 2.921.000 à l'étranger. L'Allemagne exportait principalement à la Russie, c'est ainsi que des centaines de milliers de soldats allemands ont été tués à l'aide de canons et de fusils qu'ils avaient fabriqués comme ouvriers.

Sir Bazil Zaharoff faisait attiser par la presse les conflits politique et fournissait ensuite des armes aux deux parties, il en fut ainsi dans les guerres gréco-turque, des Boërs, et russo-japonaise.

Pendant la guerre, la France a livré à l'Allemagne, par la Suisse et l'entremise de la maison Stolzberg, des trains entiers de sulfure de carbone parce que l'Allemagne le payait dix fois plus cher que le prix. Ce sulfure de carbone a servi à asphyxier des soldats français. En 1930, le Ministre du Commerce anglais a avoué à la tribune de la Chambre des Communes qu'il avait autorisé la vente de 60 chars à la Russie.

Et maintenant, plus près de nous, la retentissante *enquête du Sénat américain de 1934-1935* a fait la lumière sur de nouveaux agissements scandaleux des munitionnaires (1).

La preuve fut apportée que M. William Baldwin Shearer, publiciste américain, avait touché 25.000 dollars de firmes de constructions navales : New-York Shipbuilding Com-

(1) Cf. *Europe nouvelle* n° 884, supplément n° 6.

pany, Bethlehem Steel Company et Newport New Shipbuilding Company pour faire campagne contre la Conférence pour la réduction des armements navals de Genève en 1927.

L'enquête révéla que des entreprises, soi-disant concurrentes, Vickers Armstrong (Angleterre) et Electric Boat Company (Etats-Unis) percevaient un pourcentage sur les affaires réalisées par l'autre. Les bénéfices perçus par certaines entreprises furent mis au grand jour, ils atteignent en 1932, pour la Pratt Withney, quelques 12 millions de dollars.

La pression exercée sur les deux Chambres américaines par l'Electric Boat, faisant élire ses candidats aux importantes commissions de ces Assemblées, fut dévoilée.

L'influence exercée sur les guerres, telles celle entre la Bolivie et le Paraguay lors du conflit du Chaco fut aussi précisée.

Telles sont les principales révélations de l'enquête qui émut profondément l'opinion américaine et agit, par contre-coup, dans les pays européens. Elles expliquent en partie les dernières initiatives américaines, notamment, le Mémoire déposé à Genève le 24 novembre 1934 (1) par les Etats-Unis.

Après de telles précisions les obligations et l'action du Conseil sont nettement délimitées : il doit réglementer efficacement la fabrication privée des armes. Mais cette intervention est limitée par la nécessité de tenir compte — comme l'indique le même § 5 de l'art. 8 *in fine* — des besoins des Etats non producteurs. Ces Etats ne rencontreraient-ils pas des difficultés pour se procurer les armes né-

(1) Cf. annexe I.

cessaires à leur sécurité si celles-ci ne leur étaient fournies par l'industrie privée ?

Comment, en vertu de cette obligation générale de l'art 8, le Conseil a-t-il cherché à s'exécuter ?

3° *Son application* : A la suite du questionnaire adressé aux Etats et relatif aux graves objections soulevées par la fabrication privée des armes, le Conseil, par une résolution du 10 juin 1926 estime « que les opinions des gouvernements (réponse à la question posée) constituent une base indispensable pour l'établissement d'une Convention internationale sur le contrôle de la fabrication privée » (1).

Le Comité chargé de l'étude de la question réuni à Prague dès 1924 examine les avant-projets de Convention et pose les principes d'une réglementation de la fabrication privée des armes.

A la suite des travaux de ce Comité, le Conseil, dans une résolution du 9 décembre 1926, prévoit « la possibilité de convoquer une Conférence sur la fabrication à l'automne de 1927 si la Conférence du Désarmement ne se réunit pas avant cette époque » (2).

Un projet est élaboré en 1927, mais point de Conférence. Il est modifié en 1929, alors se manifeste la volonté de traiter la question de la fabrication avec celle du désarmement.

Examinons néanmoins les grandes lignes de ce projet.

SECTION II. — L'AVANT-PROJET DE CONVENTION DE 1927 (3).

Le Conseil de la Société des Nations, en vertu de l'obligation de l'art. 8, § 5, qui lui incombe, multiplie ses efforts.

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1926, p. 883.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1927, p. 149.

(3) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1927, p. 848 et ss.

La réunion d'une Conférence analogue à celle de 1925, relative au commerce des armes, est envisagée, mais il faut un texte susceptible de rallier, si possible, l'unanimité de la Commission chargée de ce travail préparatoire.

Ce texte c'est l'avant-projet de 1927.

1° *Ses sources :*

Le Comité de Prague a pour tâche l'étude d'un projet de traité élaboré par le Colonel David Carnegie et destiné à réglementer la fabrication privée des armes, munitions et matériels de guerre.

Au sein de ce Comité des divergences de vues se font jour sur deux points : la prohibition de la fabrication privée et la nature du contrôle à établir.

Il en résulte que le rapport terminant les travaux faute de rallier l'unanimité des membres du Comité, au lieu d'être unique, est double : l'avis de la majorité et celui de la minorité (1).

A la majorité, le Comité décide que, d'une part, la question de la prohibition de la fabrication privée des armes n'est pas à prendre en considération, d'autre part, le contrôle à établir sur cette fabrication doit être national.

La minorité, par contre, demande la prohibition de la fabrication privée et l'établissement d'un contrôle international.

La Commission temporaire mixte examine ce rapport et décide d'écarter les propositions minoritaires présentées par M. Jouhaux et les membres ouvriers du Conseil d'administration du Bureau international du Travail, en tant que contraires aux intérêts des Etats non producteurs d'armes

(1) Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, p. 81 et ss.

de guerre eux-mêmes. Elle arrête alors au cours de 1924 un texte basé sur la thèse de la majorité du Comité.

Ce nouveau texte est l'objet à l'étude de propositions d'amendements s'inspirant de deux principes différents : celui de l'art. 8 § 5 qui vise le contrôle des fabrications privées seulement, et celui du § 2 de l'Acte final de la Convention de 1925 sur le contrôle du commerce des armes, paragraphe ainsi conçu : « organiser un *régime général* et efficace de contrôle et de publicité du commerce des armes, munitions et matériels de guerre » et s'appliquant en conséquence, non seulement aux fabrications privées mais à *toutes les fabrications en général*.

La Commission temporaire mixte dans son rapport au Conseil le 15 juin 1927 indique que le Comité d'étude du texte proposé ne pouvant concilier dans tous les cas des points de vue aussi différents ne croit pas s'autoriser à prendre parti, dans l'obligation où il se trouve de présenter à la Commission des textes alternatifs. C'est à cette dernière à choisir ou à élaborer un autre texte.

Nous aboutissons alors à l'avant-projet de 1927.

2° *Son objet, son contenu* : L'objet même et les raisons de l'établissement d'une réglementation de la fabrication des armes sont définis par le préambule de l'avant-projet, ainsi conçu :....

« Considérant que le commerce international des armes, munitions et matériels de guerre est régi par la Convention concernant le contrôle du commerce international des armes, munitions et matériels de guerre signée à Genève le 17 juin 1925.

Considérant que la Conférence internationale dont est issue la dite Convention, a constaté à l'unanimité « que la Convention en date de ce jour doit être considérée comme

une étape importante vers le système général d'accords internationaux au sujet des armes, munitions et matériels de guerre et qu'il est désirable que l'aspect international de la fabrication des armes, munitions et matériels de guerre soit examiné le plus tôt possible par les gouvernements ».

Considérant que (conformément à l'esprit de l'art. 8 du Pacte de la Société des Nations (amendement proposé) la fabrication des armes, munitions et matériels de guerre doit être soumise à un régime efficace de contrôle et de publicité.

Considérant qu'un tel régime en ce qui concerne la fabrication ne résulte pas de traités et conventions existants.

Considérant que les armes, munitions et matériels dont l'emploi à la guerre est prohibé par le Droit international ne peuvent faire l'objet d'une fabrication aux fins d'un tel emploi » (1).

.... les Puissances décident de conclure une Convention. Malheureusement, faute d'accord unanime sur les principes : le contrôle sera-t-il national ou international ? les fabrications d'Etat seront-elles soumises aux dispositions conventionnelles ? l'abandon d'un tel avant-projet jusqu'à ce qu'un progrès se manifeste dans l'entente sur ces différents points devient inévitable.

3° *Ses modifications*

Postérieurement à 1927, quelques progrès sensibles se manifestent. En 1928, l'accord se fait au sein de la Commission sur le principe de la publicité des fabrications d'Etat, mais quelle étendue lui donner ? La question est toujours pendante.

La 9^e Assemblée estime indispensable d'aboutir à un texte

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1927, p. 847.

unique et le Conseil adresse un appel à tous les gouvernements intéressés.

En 1929, à la majorité, la Commission adopte un nouveau texte, c'est l'avant-projet de 1929 modifiant quelque peu celui de 1927. Il réglemente *toutes* les fabrications privées et d'Etat, étend la publicité à ces dernières en omettant toutefois de fixer l'étendue de cette mesure.

La réserve de l'Allemagne et des Etats-Unis, quant à la discrimination de l'aviation militaire et de l'aviation civile — confondues dans la Convention de 1925 — et excluant cette dernière de la réglementation, subsiste toujours.

A la veille de la Conférence du Désarmement en 1932 les choses en sont là. La Conférence pour la réduction et la limitation des armements aborde le problème avec celui d'ensemble du Désarmement et essaye de résoudre les nombreuses difficultés juridiques qu'il soulève.

CHAPITRE II

Problèmes juridiques soulevés par le contrôle de la fabrication privée des armes et leurs solutions.

La réglementation de la fabrication des armes en vue d'éviter ses « fâcheux effets » soulève de nombreux problèmes juridiques, leur résolution et surtout l'application des solutions préconisées est plus difficile que celle concernant les problèmes relatifs au commerce des armes parce qu'elle touche à des intérêts plus graves et plus puissamment organisés.

Un certain nombre de questions soulevées par la réglementation du trafic des armes se posent à nouveau pour la fabrication.

En effet, définir la notion de matériel de guerre et son contenu pour savoir la fabrication de quelles armes et engins sera réglementée ; prévoir l'unité dans l'établissement des statistiques, éléments de la publicité ; établir des règles destinées à assurer l'existence juridique de la Convention, autant de problèmes qui se présentent ici avec la même nature et les mêmes caractères que précédemment. Nous renvoyons à leur examen fait dans la première partie (1).

Précisons, cependant, qu'en ce qui concerne l'établissement de catégories pour les armes dont l'emploi à la guerre est prohibé par le Droit international (gaz, etc...) et, en

(1) Voir partie I, chapitre II, sections I, V et VI.

conséquence, dont la fabrication pour cette fin est illicite, certaines délégations estiment qu'une telle classification est indispensable, car l'expression « Droit international » ne donne aucun criterium. D'autres, au contraire, y sont hostiles car on ne peut qu'interdire leur emploi à la guerre et non leur fabrication pour des fins pacifiques. Le contrôle des fins poursuivies est pratiquement impossible, sauf pour certaines armes dont la fabrication pour des fins pacifiques est restreinte, un trop grand développement fournissant l'indice qu'elles sont fabriquées pour des buts illicites.

Les armes dont le commerce est réglementé seront celles dont la fabrication le sera aussi.

Il est d'autres problèmes juridiques propres à la réglementation de la fabrication privée des armes et pour lesquels un examen approfondi est nécessaire. D'abord, comment différencier fabrication privée et fabrication d'Etat, quel criterium adopter pour les définir ? Puis quels remèdes proposer aux « fâcheux effets » de la fabrication privée : prohiber purement et simplement cette fabrication ou bien internationaliser les fabrications d'armes ou encore établir un contrôle et une publicité ?

La résolution de ces multiples problèmes présente de grandes difficultés inhérentes à la différence fondamentale de situation, au point de vue sécurité, de chaque Etat, entre pays producteurs d'armes et pays non producteurs. Idée-base de tout système de réglementation, soit de la fabrication, soit du commerce des armes, que nous devons avoir constamment présente à l'esprit afin de ne pas perdre de vue le véritable aspect du problème.

Malgré ces difficultés, il faut rechercher tous les moyens susceptibles de remédier aux inconvénients graves des fabrications d'engins de guerre non seulement parce que la

réalisation de la Paix est une création continue, mais parce que la fabrication des armes relève de l'*ordre public international*.

SECTION I. — FABRICATION PRIVÉE ET FABRICATION D'ÉTAT.

De l'interprétation du § 5 de l'art. 8 du Pacte que nous avons donnée, il reste, pour qu'elle soit complète, à préciser ce qu'il faut entendre par « fabrication privée ».

1° *Définition de la fabrication privée.*

Nous trouvons plusieurs définitions de la fabrication privée des armes dans les avant-projets de Convention destinés à réglementer la matière.

Le rapport de la majorité du Comité de Prague entend par fabrication privée :

« Toute fabrication effectuée pour le bénéfice des particuliers par une entreprise s'occupant uniquement d'obtenir des contrats en vue de la fabrication et de la vente des armes, munitions et matériels de guerre de la 1^{re} catégorie (1) ou par toute autre entreprise privée ayant pour but principal la fabrication et la vente des pièces détachées des articles de la catégorie I visés ci-dessus » (2).

Le projet Jouhaux, établi à la suite du rapport de la minorité, définit, dans son art. 2, les fabrications privées d'armes.

« Celles produites par les entreprises s'occupant totalement ou partiellement d'obtenir des contrats en vue de la fourniture, de la fabrication et de la vente des munitions et matériels de guerre au bénéfice de particuliers, par opposition aux manufactures et ateliers d'Etat destinés à faire

(1) Cf. p. 35.

(2) *Op. cit.*, p. 130.

face aux besoins de cet Etat et non à procurer des bénéfices. Cette expression sera considérée dans toute la teneur du présent traité comme représentant le sens indiqué ci-dessus » (1).

L'avant-projet de 1927 simplifie et déclare qu'il faut entendre par fabrication privée « toute fabrication ayant lieu dans les établissements dont l'Etat n'est pas l'unique propriétaire ».

La délégation britannique propose pour compléter d'ajouter à ce texte ... « et qui se livrent principalement ou dans une mesure importante à la fabrication desdits articles... ». Les délégations italienne et japonaise veulent alors compléter le tout par les mots ... « exception faite dans tous les cas des fabrications exécutées sur la commande et pour le compte de l'Etat » (2).

Ces deux amendements ne figurent dans l'avant-projet qu'à titre indicatif, la question restant à trancher par la Commission.

Le projet de 1929 se borne à reprendre en bloc cette définition, c'est-à-dire, y compris les amendements anglais, italien et japonais.

Quant au Sous-Comité de la fabrication des armes de la Conférence du Désarmement, il adopte provisoirement cette même définition, compte tenu de réserves sur les termes mêmes des amendements proposés.

Basée sur la notion de propriété, cette dernière définition est satisfaisante, les amendements venant compléter le criterium adopté. En effet, il est bon, d'une part, de dire que les établissements visés doivent avoir pour but principal,

(1) Jouhaux : *Le désarmement*, Annexe I.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1927, p. 846.

pour raison d'être, la fabrication des engins de guerre, ils peuvent fabriquer d'autres articles mais dans une mesure restreinte et secondaire ; d'autre part, d'enlever le titre de fabrication privée aux engins construits dans ces établissements à la suite d'une commande et pour le compte de l'Etat.

Nous savons donc maintenant ce qu'il faut entendre par « fabrication privée », *a contrario*, nous déduisons ce qu'est la « fabrication d'Etat » : toute fabrication ayant lieu dans les établissements dont l'Etat est l'unique propriétaire.

L'une et l'autre de ces fabrications ont-elles des conséquences si différentes pour régler l'une et assurer la liberté de l'autre, quelle obligation impose l'art. 8 § 5 sur ce point ?

2° *Liaison fabrication privée et fabrication d'Etat.*

L'interprétation stricte de l'art. 8 du Pacte donne lieu à une controverse juridique sur laquelle, d'ailleurs, l'attention du Conseil fut souvent appelé par M. Scialoja (Italie) (1).

Le § 1^{er} de l'art. 8 du Pacte parle d'armements nationaux : « Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des *armements nationaux* au minimum compatible avec la sécurité nationale et... ».

Et dans le § 5 il parle de fabrication privée : « Considérant que la *fabrication privée* des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections... ».

Deux courants se dessinent alors : le premier, avec M. Scialoja, s'en tient aux stipulations du Pacte : la fabrication privée seule est ici en cause. Le deuxième constatant

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations* 1927, p. 767.

que pendant les négociations relatives à la Convention de 1925 sur le commerce des armes, la question du trafic d'armes des Etats a été englobée dans le problème général du trafic des armes, il estime nécessaire de réglementer fabrication privée et d'Etat de même que trafic privé et public avaient été traités ensemble.

C'est cette seconde façon de voir, extensive, qui prend le dessus avec la faveur d'un certain nombre d'Etats producteurs d'armes, parmi lesquels les Etats-Unis. C'est d'ailleurs la promesse faite à ceux-ci d'englober les deux modes de fabrication qui permet aux négociateurs élaborant un projet de Convention sur ce sujet de voir la délégation américaine participer à leurs travaux.

Nous trouvons dans un rapport de 1927 de la 3^e Commission de l'Assemblée de la Société des Nations, insérée une suggestion française : « tendant à ce que la publicité des fabrications d'Etat soit recherchée par une application stricte de l'art. 8 du Pacte aux informations relatives aux budgets militaires, navals et aériens puisque la publicité des dépenses que chaque Etat ferait au titre des matériels de guerre fournirait une indication de nature à satisfaire les exigences des Etats non producteurs » (1).

Le principe de la non-discrimination des fabrications est adopté par la 9^e Assemblée (1928) « le principe de la publicité doit s'étendre aux fabrications d'Etat » (2).

L'Assemblée de 1929 rappelle ce principe, mais en présentant cette publicité comme étant encore à définir (3). Le

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations*, Actes de l'Assemblée, Séances des Commissions, 3^e Commission, p. 77.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations*, Actes de l'Assemblée 1928, p. 116.

(3) *Journal Officiel de la Société des Nations*, Actes de l'Assemblée 1929, p. 165.

principe de la soumission des fabrications d'armes de guerre, qu'elles soient faites par l'Etat ou par les particuliers, aux mêmes règles juridiques est donc définitivement acquis, le titre exact du Comité créé en 1932 par la Conférence du Désarmement pour « *réglementer le commerce et la fabrication privée et d'Etat des armes, munitions et matériels de guerre* » en fait foi.

SECTION II. — LA FABRICATION PRIVÉE DOIT-ELLE ÊTRE PROHIBÉE ?

Les manufactures privées d'armes que l'on a qualifié de « véritables gaz asphyxiants de la paix », leur activité et ses fâcheux effets donnent lieu à des discussions passionnées. Certaines Puissances voient en la suppression de la fabrication privée des armes la disparition de tous les risques de guerre ; d'autres, au contraire, estiment que son maintien est nécessaire car sa disparition entraînerait de plus graves inconvénients.

Quelles sont les raisons avancées par les uns et par les autres ; de leur examen, quel système préconisé pour respecter l'obligation de l'art. 8 § 5 ?

I. — *Arguments contre la fabrication privée.*

Les délégations danoise, espagnole, française et polonaise au Comité pour la réglementation du commerce et de la fabrication privée et d'Etat des armes, munitions et matériels de guerre proposent la suppression de la fabrication privée (1).

Elles envisagent la disparition des « fâcheux effets » dont parle l'art. 8 du Pacte non pas en appliquant un système

(1) Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, p. 505 et ss.

de publicité et de contrôle d'ailleurs inefficace d'après elles, mais en se plaçant à un point de vue répondant aux exigences de la Convention pour la réduction et la limitation des armements, en dehors de toutes préoccupations politiques et sociales.

Les arguments en faveur de cette thèse sont multiples :

1) La fabrication privée des armes vise, comme toute activité économique privée, à faire prospérer les capitaux investis dans ses entreprises, par conséquent, la production devient de plus en plus intense et ce développement ne peut avoir lieu que si les relations internationales s'aggravent. Donc la fabrication privée est préjudiciable à la bonne entente internationale et un grave obstacle au bon développement des relations entre les peuples.

2) L'intérêt de la fabrication privée pousse à la différenciation et à l'augmentation de la puissance des armes, contrairement à la Convention du Désarmement qui cherche à uniformiser les armements afin d'en faciliter la comparaison.

3) La suppression de cette fabrication n'entraînerait pas nécessairement la fermeture des usines privées. Elles continueraient à fabriquer du matériel de guerre, mais, seulement, que les quantités correspondant aux besoins de l'Etat, limités par la Convention du désarmement lorsqu'un accord sera établi sur ce point.

4) L'objection des Etats non producteurs, à savoir que la suppression de la fabrication privée leur est préjudiciable, n'est pas justifiée car toute expédition d'armes par une entreprise privée ne se fait qu'avec le consentement de l'Etat sur le territoire duquel se trouve la fabrique. Or, en temps de paix, que les engins de guerre soient fournis à l'Etat non producteur par les usines d'Etat ou privées,

peu lui importe puisque ces dernières sont sous le contrôle de l'Etat étranger.

5) Relativement au problème de la neutralité — qui ne saurait être envisagé seulement dans le cadre des Conventions de La Haye mais dans celui du Pacte de la Société des Nations et du Pacte de Paris — les Etats liés par ceux-ci ne peuvent, sous prétexte de neutralité, traiter sur un pied d'égalité l'Etat agresseur en violation desdits Pactes et celui victime de l'agression. La suppression de la fabrication privée permettrait d'éviter le cas où des gouvernements collaborant au règlement pacifique d'un conflit seraient exposés en l'absence d'une réglementation internationale à la pression de certains de leurs ressortissants fabricants d'armes. Ces derniers cherchant à vendre à l'un ou même parfois aux deux belligérants sous le prétexte que s'ils ne le font pas leurs concurrents étrangers le feront, entraveraient fortement les négociations et efforts internationaux en vue d'un règlement pacifique du différend.

6) La crainte résultant de la constitution de stocks d'armements par les Etats non producteurs d'armes en vue de se rendre indépendants de l'étranger en temps de guerre est exagérée, puisqu'une Convention générale du Désarmement doit englober la Convention sur le commerce et la fabrication des armes avec celle limitant quantitativement le matériel de guerre et qu'en conséquence les stocks ne pourront pas dépasser les limites fixées.

7) La suppression de la fabrication privée remédierait au risque de fabrication clandestine de matériel de guerre. La séparation n'est, en effet, pas nette entre la production de guerre et celle de paix. Nombre d'entreprises fabriquant à la fois des armes et d'autres produits essentiellement paci-

fique peuvent fabriquer facilement du matériel de guerre non soumis au contrôle.

8) La définition de l'industrie de guerre n'est difficile qu'en apparence. En réalité, il ne s'agit pas de supprimer la fabrication privée de tous les produits susceptibles d'être utilisés pour la guerre tels que les produits chimiques, mais seulement de ceux destinés exclusivement à des fins militaires (mitrailleuses, canons, fusils) et dont le placement a souvent entraîné de fâcheux effets.

9) La suppression de la fabrication privée ne vise pas à la concentration entre les mains de l'Etat de toute la fabrication pouvant servir à la production d'armes. Il s'agit seulement de réserver à l'Etat cette partie de la production industrielle par laquelle un produit subit la première transformation le rendant inutilisable à des fins pacifiques en le destinant exclusivement à des fins militaires.

10) Les charges financières résultant de l'indemnisation des industries ainsi étatisées seront réparties sur plusieurs années. D'ailleurs, actuellement certains pays subventionnent directement ou indirectement les industries privées de guerre.

11) Les législations internes relatives à la fabrication privée sont insuffisantes pour en empêcher les « fâcheux effets », elles ne donnent pas les moyens nécessaires aux gouvernements pour y remédier.

Tels sont les différents arguments sur lesquels se fondent les adversaires de la fabrication privée des armes pour en demander sa prohibition.

Les partisans de ce mode de fabrication répondent à ces objections et donnent leurs raisons.

II. — *Arguments en faveur de la fabrication privée.*

Les délégations allemande, anglaise, américaine, belge,

italienne et japonaise estiment que les propositions tendant à la suppression de la fabrication privée ne doivent pas être adoptées; car les dangers découlant de l'adoption d'une telle proposition sont supérieurs à ceux inhérents à la fabrication privée elle-même (1).

Pour justifier cette thèse ses partisans partent des considérations suivantes :

1° Les « fâcheux effets » dont parle l'art. 8 du Pacte sont de deux catégories : d'abord, les agissements répréhensibles d'entreprises individuelles par action sur la presse et sur les Parlements ; ensuite, les fournitures de matériels de guerre dans des régions ou milieux qu'il n'est pas désirable d'approvisionner (notons que ces derniers effets peuvent aussi bien provenir de fabrication d'Etat que privée).

Or, il est relativement facile de porter remède à ces fâcheux effets en instituant pour ceux de la première catégorie — action sur la presse et les Parlements — une législation nationale susceptible d'obvier à ces pressions ; pour les seconds — fournitures d'armes à des régions ou milieux qu'il n'est pas désirable d'approvisionner — par la réglementation du trafic international des armes ; enfin, pour les « fâcheux effets » de tous ordres qui peuvent naître, par l'acceptation d'une réduction et limitation effective des armements.

2° Si la fabrication privée est supprimée, les établissements d'Etat prennent de ce fait une extension considérable, soit par le rachat des établissements privés, soit par la création de nouvelles usines. Il en résulte donc une lourde dépense et les budgets militaires augmentent dans de telles proportions que nombre d'Etats ne pourront la supporter.

(1) *Op. cit.*, p. 140.

De plus, la main-d'œuvre sera désorganisée, ce qui est peu souhaitable à tous points de vue.

3° Cette extension de l'industrie d'Etat prendrait un développement excessif et peu économique car l'Etat se priverait en supprimant les entreprises privées d'une source d'approvisionnement assez élastique ; la plupart des établissements privés recevant les contrats de fabrication d'armements se consacrent, en effet, à d'autres branches de la production indépendantes des fabrications de guerre.

4° Les gouvernements ont des obligations envers la main-d'œuvre occupée. Sous le régime de la production privée, celle-ci se déplace du fait de la diminution des commandes d'armes et se dirige vers d'autres branches de la production. Sous le régime étatique, les gouvernements auront des difficultés à réduire les manufactures d'armements à leur minimum par suite des obligations envers cette main-d'œuvre.

5° Les pays non producteurs d'armes ou ne possédant que quelques manufactures ont tendance à créer leurs propres usines d'Etat afin de se soustraire, en temps de paix, à la dépendance et au bon vouloir de l'étranger.

En temps de guerre, d'après la 13^e Convention de La Haye de 1907 sur les « Droits et devoirs des neutres en cas de guerre maritime », le fait pour un gouvernement neutre de fournir des munitions et du matériel de guerre à un belligérant constitue une violation de la neutralité. Il s'en suit qu'une fois la fabrication privée supprimée, un Etat belligérant doit pouvoir se suffire à lui-même ou s'adresser à ses alliés. Les gouvernements devront donc pour cela constituer des stocks considérables d'armes, créer des manufactures d'armes ou étendre celles qu'ils possèdent en se

considérant comme tenus de se préparer à l'éventualité d'une guerre.

6° Et voilà le dernier argument. La suppression de la fabrication privée entraîne la discrimination très nette entre production de guerre et production de paix, or cette séparation rend extrêmement difficile l'adaptation, dès le temps de paix, des usines privées travaillant principalement pour des fins pacifiques à la tâche qui leur est dévolue en temps de guerre.

Actuellement, dès la période de mobilisation, l'utilisation pour des fins militaires des usines privées est immédiate en raison de la préparation dès le temps de paix à leur rôle en cas de conflit armé. Ainsi les sucreries peuvent être transformées en un tournemain en officines à gaz asphyxiants et les fabriques de soie artificielle en usines d'explosifs.

Si la fabrication des engins de guerre se fait uniquement dans les usines d'Etat, l'adaptation des usines privées à leur rôle nouveau, lors d'une guerre, sera longue et fortement préjudiciable aux intérêts de la nation toute entière car cette adaptation ne commencera que du jour de la mobilisation.

Tels sont les arguments qui militent en faveur du maintien de la fabrication privée des armes.

Avant de voir quel système serait, non seulement, le plus efficace mais, surtout, le plus pratiquement et rapidement appliqué, examinons le remède proposé par la délégation turque, qui consiste à internationaliser toutes les fabrications d'armes.

III. — *De l'internationalisation des fabrications d'armes* (1).

(1) Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, p. 505 et ss.

D'après la Turquie, la meilleure solution pour que les Etats non producteurs d'armes soient sur un pied d'égalité avec les pays producteurs, réside dans l'internationalisation de toutes les fabrications d'engins de guerre.

Cette proposition part de l'idée que les pays producteurs d'armes sont fatalement amenés à développer outre mesure leur industrie de guerre conduisant à une course aux armements.

Il faut donc supprimer la fabrication privée afin d'assurer un contrôle efficace, contrôle qui n'existera vraiment que lorsque toutes les fabrications ne dépendront plus de capitaux et intérêts privés ou de la volonté des Etats, contrôle nécessaire si l'on veut éviter la guerre et aboutir à la réduction effective des armements.

Une telle internationalisation reposerait sur les principes suivants :

— Etablissement d'un régime de capitaux et de contrôle international pour toutes les fabriques privées ou publiques de guerre. Ces entreprises seraient dirigées par des représentants de tous les pays proportionnellement aux besoins de ces pays en armements (besoins fixés par la future Convention de Désarmement).

— Répartition des fabriques ainsi internationalisées dans des centres de production jugés les plus favorables et les plus appropriés du point de vue économique, de la situation géographique, des moyens de communications, etc...

— Répartition « judicieuse et rassurante », c'est-à-dire, que chaque centre de production ne doit fournir qu'une certaine partie des armes pour qu'aucun Etat ne puisse avoir dans les limites de son autorité un ensemble complet d'outillage de guerre et qu'aucun pays ne puisse s'armer par les seuls moyens de son industrie.

— Enfin disparition de l'idée de profit particulier sur les productions de guerre, car chaque Etat aura un intérêt égal au total de ses commandes exécutées sous le contrôle effectif et réel de tous les Etats mis sur un pied d'égalité. Ce contrôle sera assuré par les Parlements ou les Assemblées nationales, les organisations ouvrières et paysannes et les représentants d'autres collectivités.

Comme nous le voyons, cette question de l'internationalisation est étroitement liée à celle de la suppression de la fabrication privée, mais aucune décision n'est intervenue sur ce point à Genève.

IV. — *Remède préconisé.* — Nous venons de voir les solutions catégoriques proposées pour remédier internationalement aux fâcheux effets de la fabrication privée des armes.

Que faut-il en penser ? La fabrication privée doit-elle être prohibée ?

Ce serait évidemment la seule solution susceptible de supprimer les « fâcheux effets » de ce mode de fabrication, par la disparition même de leur cause. Mais, dans l'état actuel du monde — nous insistons sur ce point — où, aucun accord limitant les armements n'existe et où la sécurité collective n'est encore qu'un vain mot, une Convention internationale consacrant le principe de la prohibition n'obtiendrait pas l'adhésion des Etats non producteurs d'armes. Ce serait donc vouer irrémédiablement à l'échec toute tentative de réglementation.

Quant à l'internationalisation de toutes les fabriques d'armes, c'est un système quelque peu utopique, il consacre l'immixtion de l'étranger dans le système de défense nationale de chaque Etat. Partisan d'une défense nationale stricte, nous ne prendrons pas en considération un tel système. Nous estimons que dans l'état actuel du monde, seul

un système sévère de contrôle et de publicité obvierait aux inconvénients de la fabrication privée.

Entre une liberté absolue et la prohibition pure et simple de la fabrication privée, il y a un juste milieu où nous pouvons échafauder tout un système de réglementation.

Ce qu'il faut voir dans les propositions des Puissances favorables à la prohibition de la fabrication privée — en particulier celles de la France — c'est l'angle sous lequel la question a été envisagée : celui du désarmement.

Lorsqu'une Convention générale du désarmement fixant les quantités d'armements nécessaires à chaque Etat pour assurer sa sécurité sera en vigueur, peut-être pourra-t-on réduire, sinon supprimer, les entreprises privées de construction d'armes.

Une telle réalisation semble bien lointaine, en attendant ne serait-il pas sage de réglementer internationalement d'abord la fabrication privée « second chapitre du livre sur le désarmement », ce serait un grand pas en faveur de la paix.

Le système de « contrôle » est d'autant plus souhaitable que c'est la solution, le remède, qui réunirait les suffrages du plus grand nombre d'Etats, surtout ceux producteurs d'armes.

SECTION III. — CONTRÔLE ET PUBLICITÉ.

Il est vital pour la communauté internationale toute entière de limiter le plus possible les risques de conflits armés en établissant une législation internationale destinée à contrôler la fabrication des matériels de guerre.

Contrôle complété par une publicité appropriée tel est le système de réglementation que nous préconisons, étudions-en maintenant la constitution et le fonctionnement.

1° *Contrôle.*

Le problème du contrôle est primordial pour toute la réglementation, parce que la question de savoir jusqu'à quel point l'élaboration d'un projet de Convention entrant dans les détails dépend du degré de contrôle que les Etats seraient prêts à accepter.

L'avant-projet de convention de 1927 adopte le système du contrôle en interdisant la fabrication privée — telle qu'il la définit — (1) des armes entrant dans les catégories I, II, III et IV (2) sur le territoire soumis à la juridiction des Puissances parties. Il tempère ce principe général par la possibilité pour les gouvernements d'accorder des licences aux fabricants desdits articles. C'est l'accord ou le refus de licence qui est la base du contrôle.

Ce qui caractérise cette licence de fabrication c'est sa spécialité, elle n'est valable que pour certaines opérations déterminées. L'art. 3 de l'avant-projet, déclare, en effet, « cette licence sera valable pour une période dont chaque Haute Partie contractante fixera elle-même la durée et sera renouvelable suivant les décisions du gouvernement pour une nouvelle période ».

Ce caractère spécial et temporaire s'oppose à celui de la licence accordée pour le commerce des armes, qui, elle, est générale.

La délivrance des licences de fabrication est entourée de garanties afin de respecter le principe général posé. Les Hautes Parties contractantes s'engagent, d'une part, à ne pas accorder de licence de fabrication — ou à la retirer si elle a été accordée — aux entreprises en mesure d'exercer :

— une influence sur un journal, soit par possession d'une

(1) Cf. p. 137.

(2) Cf. p. 47.

partie suffisante du capital de ce journal, soit par l'exercice de fonctions dans ce journal.

— ou dont les administrateurs, directeurs et haut fonctionnaires seraient en mesure d'exercer une telle influence.

— elle doit être retirée à tout titulaire ayant fait de la propagande commerciale pour les articles des catégories IV et V dans les zones spéciales prévues à la Convention de 1925 (1) (art. 4 de l'avant-projet).

D'autre part, soumettre à certaines conditions, l'octroi de ces licences, telles que :

— la communication aux gouvernements d'informations suffisantes — la publicité des opérations financières et commerciales — la prévision de stipulations tendant à éviter toute influence sur l'opinion publique.

Entrons maintenant dans le vif de la question en examinant la nature du contrôle.

Nature du contrôle. — Avant de fixer la nature juridique du contrôle une question préalable se pose : les licences de fabrication doivent-elles être nationales ou internationales ?

Non seulement il y a des divergences sur ce point de principe, mais aussi au sujet des stipulations des détails d'application à prévoir par elles : durée, conditions d'accord, de retrait, spécifications des armes autorisées à fabriquer.

Cependant, malgré que ce point ne soit pas tranché, il est un principe sur lequel, quelque soit le système de licence, tous les Etats sont d'accord, même ceux proposant la suppression de la fabrication privée au cas où leurs propositions ne seraient pas acceptées, c'est que la fabrication privée des armes ne doit être autorisée *qu'en raison d'une licence accordée aux fabricants.*

(1) Cf. p. 75.

Puisqu'un accord ne peut se réaliser sur la nationalité ou l'internationalité des licences, le Sous-Comité de la fabrication des armes dans son rapport en 1933 propose, à la majorité, de poser, *primo*, des principes généraux dont les gouvernements s'inspireraient dans l'établissement de leurs licences nationales ; *secundo*, d'établir un système de licences nationales uniforme d'après un modèle fixé par la Convention (1).

Devant le Comité plénier en 1934, certaines délégations proposent l'établissement d'un système de licences internationales délivrées par la Commission permanente du Désarmement et la limitation du nombre des fabricants auxquels elles seraient délivrées.

C'est certainement ce dernier système qui est la solution idéale sinon idéologique. Mais il suppose une atmosphère de confiance réciproque entre les Etats et une autorité effective, et non simplement morale de la Société des Nations pour imposer et faire respecter les décisions de la Commission permanente du Désarmement.

Sur la question principale de la *nature du contrôle*, examinons les cas d'un contrôle national, puis international afin de voir le plus efficace et le plus apte à poursuivre les fins posées par l'art. 8 du Pacte de la Société des Nations.

Le Comité de Prague de 1924 estime que le contrôle doit être *national*, car le trafic étant, par définition, international, la fabrication privée, par contre, est un phénomène national dont, par conséquent, la réglementation et le contrôle doivent être laissés aux autorités nationales.

(1) Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, p. 548 et ss.

Le contrôle national doit avoir un double objectif : d'une part, empêcher toute fabrication clandestine d'engins de guerre, et, d'autre part, prévenir toutes les pratiques irrégulières ou toutes tentatives de corruption dans les transactions relatives à l'acquisition du matériel de guerre par les Etats.

Pour qu'un tel but soit atteint, il est nécessaire de définir la fabrication privée — chose faite (1) —, de fixer les armes, munitions et matériels de guerre objets d'un tel contrôle, ce sont ceux de la 1^{re} catégorie de la Convention de 1925 (2) ; d'établir des garanties : incompatibilité entre un mandat législatif et administratif ou directorial dans une entreprise privée ayant des contrats avec l'Etat, non influence sur la presse ; enfin, de prendre les engagements de communiquer tous les renseignements nécessaires à l'organisme chargé de la publicité.

La minorité du Comité de Prague s'oppose à cette conception nationale de la nature du contrôle. Elle prétend que le contrôle national est insuffisant, car les fabricants de matériel de guerre ont constitué des unions, des cartels internationaux dont l'activité doit être contrôlée et seul un *contrôle international* peut arriver à ce but.

Le rapport reprend les objections déjà présentées par la Commission temporaire mixte, en septembre 1921, contre une fabrication privée et non contrôlée des armes. Rappelons-les succinctement. Les sociétés d'armements auraient cherché à soudoyer des fonctionnaires nationaux et étrangers, établi de faux rapports sur les programmes militaires et navals dans les différents pays, influencé l'opinion pu-

(1) Cf. p. 136.

(2) Cf. p. 47.

blique par le contrôle de journaux nationaux et étrangers, organisé des combinaisons internationales pour précipiter la course aux armements, combiné des trusts internationaux d'industries de guerre contribuant à augmenter le prix des armements (1).

Ces graves objections suffiraient à établir le caractère international du contrôle si le Pacte lui-même ne le lui donnait déjà.

Pour assurer l'efficacité de ce contrôle international, il faut prévoir le rôle du Conseil de la Société des Nations ; surveiller la comptabilité des entreprises privées ; prendre des mesures propres à empêcher toute influence sur l'opinion publique et la presse, à éviter la constitution de cartels internationaux, à uniformiser les inspections nationales des entreprises d'armes et à en coordonner les efforts par un système international.

Système de contrôle préconisé. — Chacun de ces systèmes de contrôle a, certes, sa valeur propre, mais l'application systématique de l'un ou de l'autre donnerait-elle des résultats suffisants ? Un contrôle uniquement national ou international ne laisserait-il pas des fissures par lesquelles les fabricants d'armes chercheraient à se soustraire à toute réglementation ?

Nous croyons qu'un système mitigé : combinaison d'un contrôle de gouvernement souverain sur le territoire où se trouve l'entreprise auquel se superposerait un contrôle de la Société des Nations présenterait une plus grande efficacité. Ce système basé, bien entendu, sur le principe général de la nécessité d'une licence gouvernementale pour toute fabrication d'engins de guerre, quels qu'ils soient.

(1) Cf. p. 125.

Le contrôle national serait assuré par des mesures législatives et réglementaires sévères empêchant toute influence sur les Parlements, la presse et l'opinion publique, mesures complétées par une inspection très stricte des usines et arsenaux afin d'éviter toute fabrication clandestine.

Ces principes posés — législation et inspection — leur application serait assurée par l'établissement de listes d'actionnaires de ces entreprises, le caractère nominatif de leurs actions, la publicité détaillée de leurs comptes, la constitution d'un corps d'inspecteurs, etc...

Les mesures destinées à assurer l'action de la communauté internationale, superposée à l'action nationale, seraient édictées par la Commission permanente du Désarmement, organe de la Société des Nations, qualifié pour un tel travail.

Le contrôle international reposerait sur les trois principes suivants :

- prévoir les besoins licites de chaque Etat et, par là, la fabrication autorisée pour l'année à venir ;

- surveiller le programme des fabrications en cours d'exécution ;

- contrôler rétrospectivement la fabrication de l'année écoulée et mesures à prendre à la suite des manquements éventuels constatés.

Le projet des Etats-Unis déposé en 1935 à Genève et tendant à réglementer la matière que nous étudions, prévoit ce rôle de la Commission permanente du Désarmement (1).

Elle assurerait des inspections permanentes et automatiques, sauf sur les secrets, procédés de fabrication et l'administration des établissements ; veillerait à l'accroissement

(1) Cf. annexe I, chapitre IV.

par étapes des armements pour les pays dûment autorisés à le faire ; surveillerait l'exécution des programmes de remplacement d'après les règles établies. Elle aurait connaissance des commandes d'armes des différents Etats et des dépenses y afférentes. Elle exercerait un contrôle sur place et sur les pièces, contrôle complété par les organisations ouvrières. Enfin, elle serait une sorte de Tribunal qu'une Haute Partie Contractante pourrait saisir lorsqu'elle estimerait que la fabrication des armes sur le territoire d'une autre Haute Partie Contractante a subi un accroissement anormal, constituant ainsi une menace pour la paix. La Commission préparatoire du Désarmement élaborerait un rapport des faits sur lequel les Hautes Parties Contractantes se concerteraient.

Cette action de la Société des Nations est indispensable pour assurer l'efficacité de tout contrôle. Comment concevoir, en effet, comme le fait remarquer M. Rolin, délégué belge, « que la Société des Nations pût limiter le matériel de guerre des Etats et maintenir le droit pour les usines privées de fabriquer plus d'armes que tous les pays du monde ne pourraient en avoir. Admettre un tel principe ce serait condamner d'avance à l'échec toute Convention que l'on viendrait à signer sur le Désarmement et donner une prime à ceux qui voudraient la violer ».

L'efficacité du contrôle des autorités nationales et internationales serait assurée par le droit de visites inopinées accordé aux inspecteurs. « Ce droit est, selon le Général Nollet, la condition de l'efficacité de tout contrôle. Il n'est pas nécessaire que le contrôle soit totalement inopiné, la

possibilité de la surprise suffit à apporter à la fraude une gêne et une limitation suffisantes » (1).

Voilà donc un système de contrôle échafaudé dans ses principes, mais cette superposition de l'international et du national, relativement simple à concevoir, serait-elle d'une application pratique facile ?

Déjà, des difficultés surgissent pour l'application de restrictions personnelles touchant les fabricants d'armes et destinées à éviter la collusion entre le titulaire d'une licence et le titulaire d'une fonction dans un journal ou le cumul d'un mandat législatif et les fonctions d'administrateur ou de directeur dans une entreprise privée passant des contrats avec l'Etat.

Non seulement l'opposition de certains pays sur le principe même des restrictions personnelles est irréductible, — ils estiment que le métier de fabricant d'armes est honorable et légitime et qu'il est difficile, sinon impossible, de discriminer les fabrications auxiliaires et de pièces détachées des fabrications principales — mais aussi, ces restrictions personnelles ne peuvent être réalisées dans certains pays qu'avec des changements constitutionnels, fort longs à établir, en admettant qu'ils réussissent à l'être.

Nouvelles difficultés dûes au contrôle des gouvernements sur la propriété de la presse, il constitue une atteinte à la liberté de celle-ci et nombre de pays ne voudront pas intervenir en cette matière.

Et même, supposant que les différentes mesures proposées soient adoptées et appliquées, les fabricants d'armes, de par leur puissance, ne réussiraient-ils pas à exercer une influence décisive sur la presse ou les Parlements ?

(1) Général Nollet : *Une expérience de Désarmement. 5 ans de contrôle militaire en Allemagne*, Paris 1931, p. 22.

Le contrôle international est extrêmement délicat parce qu'il empiète sur le domaine de la législation nationale et ne faut-il pas s'arrêter là ? Cette question capitale est celle du problème de l'adaptation du Droit interne au stade actuel du développement du Droit international, adaptation lente et laborieuse.

Malgré toutes ces objections, ces entraves, actuellement insurmontables, n'est-ce pas dans cette voie qu'il faut s'engager ? Les Etats-Unis la prennent dans leur projet récent de Convention sur la question (1).

Nous croyons fermement que cette voie est la bonne. Certes, le résultat définitif n'est pas pour demain, mais sous l'énergique impulsion de la Société des Nations — seul gage de paix dans une Europe aussi troublée —, ils n'est pas impossible d'arriver à un résultat positif en ce domaine. D'ailleurs, le Comité d'étude du problème aura dorénavant comme base de discussion le texte américain dont déjà la classification des armes, munitions et matériels de guerre a été adoptée par la Société des Nations en vue de l'application de l'embargo sur les armes à destination de l'Italie lors du conflit italo-éthiopien.

En attendant des jours meilleurs un premier pas pourrait être fait en limitant qualitativement les fabrications, les Hautes Parties Contractantes s'engageant à ne pas faire et à ne pas permettre la fabrication des armes : navires de guerre, avions dont les caractéristiques sont supérieures à celles prévues par la Convention de Désarmement ; et en interdisant la fabrication des armes prohibées par le Droit international.

Une proposition de la délégation soviétique consistant à

(1) Cf. annexe I.

limiter les capitaux investis dans les industries de guerre est quelque peu prématurée, en raison des éclaircissements qu'elle nécessite. En admettant qu'une telle limitation soit praticable, est-il possible de définir les capitaux investis dans les industries de guerre ? oui, pour les entreprises fabriquant exclusivement des armements ; non, pour celles produisant des armes et des articles pacifiques. Même question pour les industries auxiliaires : *a fortiori* non.

Quel capital prendre en considération : le capital versé, nominal, valeur en cours, capital seul ou avec les réserves et les emprunts, tous les capitaux y compris les réserves et les emprunts ? Autant de difficultés à surmonter.

La proposition de M. Nadolny, délégué allemand à la Conférence du Désarmement, se rattachant à la limitation de la fabrication des engins de guerre présente une certaine originalité. Elle consiste à ne permettre la fabrication que « dans certaines usines déterminées, privées et publiques, qui devront être portées à la connaissance publique ». Les gouvernements s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour que la production des armes ne dépasse pas les quantités qui seraient autorisées pour chacun d'eux — y compris les quantités nécessaires à l'exportation dans les Etats non producteurs — par la Convention du Désarmement.

Sur cet important problème du contrôle, signalons en terminant l'opinion du Japon. Il estime que la Convention à conclure doit se borner à poser un certain nombre de principes généraux en laissant à chaque Etat le soin d'en régler les détails au lieu de prévoir une réglementation générale détaillée.

En effet, au Japon, la fabrication des armes se fait principalement dans les établissements d'Etat et pour une faible partie dans des établissements privés. Pour lui « l'expé-

rience acquise ne relève aucun fait susceptible de soulever de graves objections contre la fabrication privée selon les termes mêmes du Pacte ». En aucun cas la réglementation ne doit comprendre la fabrication d'Etat car elle a déjà toutes les garanties de contrôle de l'Etat, lui-même, et elle compromettrait le succès de la Convention en soulevant de délicats problèmes.

Puisque nous sommes ici en présence d'une situation exceptionnelle nous n'insisterons pas afin d'aborder le second problème important de la réglementation : la publicité des fabrications d'armes de guerre.

2° *Publicité* :

La publicité est indispensable pour assurer l'efficacité du contrôle. Le principe posé et sa nécessité reconnue, examinons comment le projet de 1927 conçoit une telle publicité.

Ce projet organise tout un système :

La *transmission* au Secrétariat général de la Société des Nations ou la publication dans les 6 mois qui suivent la fin de chaque semestre des listes des licences de fabrication accordées, complétées par la description générale du matériel de guerre ainsi autorisé à fabriquer ; les noms et adresse du siège enregistré ou principal des titulaires des licences.

Une transmission identique d'un relevé annuel indiquant la production en valeur des fabricants privés titulaires d'une licence pour chacune des 12 rubriques de la Catégorie I et des 4 rubriques de la Catégorie II (1).

Même opération pour les dispositions légales et réglementaires en vigueur, concernant les catégories I, II et IV, en vue de l'application de la Convention.

Ces prescriptions s'appliquent également aux fabrications

(1) Cf. p. 47 et ss.

effectuées par les établissements dont l'Etat est l'unique propriétaire. Elles sont complétées par un relevé statistique semestriel des armes et des catégories I, II et IV livrées ou stockées pendant ce temps (1).

Enfin, pour les armes de 3^e catégorie, — navires de guerre — dans les 6 mois suivant la fin de chaque semestre, il doit être publié un état contenant tous les renseignements relatifs aux navires de guerre construits, en construction ou à construire (dont le contrat est signé) sur le territoire soumis à la juridiction de chaque Etat. Les armes de la 5^e catégorie — poudres et explosifs — ne seront soumises à d'autre publicité que celle qui peut être prescrite par la législation nationale.

Ce régime de 1927 présente une efficacité certaine, appliqué scrupuleusement par les Etats, il donnerait des résultats satisfaisants. Mais insistons sur certains points. En ce qui concerne la publicité des licences accordées par les gouvernements, ce qui importe, c'est d'assurer la coordination des renseignements fournis à l'organisme international chargé de la publicité, et non d'unifier la forme des licences bien que cette unification soit désirable pour faciliter les comparaisons.

Quant à la publicité des fabrications d'Etat et à sa forme, cette question reste en suspens. L'accord unanime ne règne pas sur le point de savoir s'il faut englober fabrication privée et d'Etat. Certains Etats, France, Italie, Tchécoslovaquie, prétendent que toutes les difficultés ayant surgi ont eu pour cause l'extension à la fabrication d'Etat des termes de l'art. 8 § 5 du Pacte qui ne visent que la fabrication privée. Or, une différence essentielle existe entre ces deux

(1) Cf. p. 47 et ss.

sortes de fabrication, c'est que la fabrication privée est sous le contrôle de l'Etat, alors que le contrôle n'a aucun sens pour la fabrication d'Etat, donc il est illusoire de parler d'une égalité de traitement entre ces deux fabrications.

La Grande-Bretagne n'est pas de cet avis et demande une publicité analogue pour les deux modes de fabrication. Le Japon estime que la publicité ne peut porter que sur la valeur de la production privée et d'Etat.

En 1932, le principe de l'extension de la publicité aux fabrications d'Etat est accepté par des Etats : France, Belgique, Italie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, qui, hostiles à cette idée à l'origine, l'ont admise depuis, mais en estimant que la forme à donner à cette publicité ne peut être décidée qu'en corrélation avec les décisions que prendra la Commission préparatoire en matière de publicité des matériels de Défense Nationale.

Relativement à la publicité appliquée à certains engins ou produits pouvant être utilisés comme moyens de guerre, tels que lance-flammes, balles dum-dum, produits chimiques, certains pays proposent la publicité des quantités produites, d'autres s'y opposent, eu égard aux difficultés et inconvénients inhérents à une telle publicité.

Abordons maintenant le point important : quel organisme international sera chargé de centraliser, publier, comparer les multiples renseignements destinés à assurer une bonne publicité ? Le Conseil de la Société des Nations s'est trouvé en 1920 devant la question de savoir si le Bureau international prévu pour le trafic des armes « devrait servir également à remédier aux inconvénients de la fabrication privée des armes que signale le Pacte ».

En février 1921, Léon Bourgeois, rapporteur de cette ques-

tion au Conseil, veut des éclaircissements sur l'art. 8 § 5 du Pacte avant de se prononcer.

Mais aujourd'hui que cet éclaircissement est fait, que la question de la fabrication des armes est liée à celle du Désarmement, nous avons un organe capable d'assurer la publicité des fabrications d'armes, munitions et matériels de guerre. La Commission permanente du Désarmement (1).

C'est l'organe compétent pour assurer à la fois la publicité des transactions commerciales et des fabrications de guerre. Sur ce dernier point, comme sur le premier (2), elle centraliserait les éléments fournis à la publicité, comparerait et permettrait ainsi aux gouvernements et opinions publiques mondiaux d'être pleinement au courant des multiples opérations relatives à la fabrication et au trafic des engins de guerre, et surtout, au contrôle de fonctionner pleinement.

3° *Sanctions de ces règles.*

De toutes ces règles établies destinées à contrôler à la fois le trafic et la fabrication des armes, il est nécessaire de prévoir leurs sanctions afin d'éviter les gouvernements parties à la Convention y relative de les enfreindre. Les Etats-Unis, dans leur memorandum du 15 juin 1935 déclarent nécessaire de spécifier dans la Convention la *responsabilité des gouvernements*. Le Sous-Comité d'étude a approuvé les propositions américaines mais celles-ci présentant trop d'idées nouvelles, il importe qu'elles soient examinées de près par tous les gouvernements représentés à la Conférence du Désarmement, puisque c'est dans le cadre de celle-ci que se fait cette étude.

(1) Cf. p. 35.

(2) Cf. p. 87.

« La fabrication et le commerce des armes relevant de l'ordre public international, les hautes parties contractantes assument la responsabilité du contrôle dans les territoires soumis à leur juridiction », déclare le Chapitre II du projet américain (1).

Mais poser ainsi cette responsabilité est-ce suffisant ? les gouvernements, comme les individus, peuvent chercher pour des raisons d'intérêt personnel, politique ou économique à se soustraire à l'application des obligations édictées en vue du bien commun.

La difficulté réside en ce que la notion de responsabilité est toute nouvelle, elle résulte du passage de la question du commerce et de la fabrication des armes du stade du Droit privé au stade du Droit public interne, puis international. Comment constater ces manquements à la règle internationale ? Par la Commission permanente du Désarmement dont les pouvoirs sont définis dans le projet américain, une fois ces infractions constatées, le Conseil de la Société des Nations déciderait après enquête et rapport de cette Commission et, dans ce domaine, le Conseil possède un pouvoir discrétionnaire.

(1) Cf. annexe I.

CHAPITRE III

Le contrôle de la fabrication des armes et son fonctionnement pratique.

Connaissant maintenant les multiples efforts de la Société des Nations en vue d'aboutir à un résultat positif remédiant aux fâcheux effets de la fabrication privée des armes, les difficultés non seulement juridiques mais aussi politiques auxquelles elle se heurte, examinons comment à l'heure présente dans le monde est réglemen-tée cette fabrication.

Pour apprécier à sa juste mesure l'importance du problème, il est indispensable d'indiquer auparavant les principaux pays producteurs d'armes et le régime sous lequel ils fabriquent.

SECTION I. — LA FABRICATION PRIVÉE ET D'ÉTAT DANS LE MONDE.

Le Secrétariat général de la Société des Nations, par un questionnaire du 28 octobre 1932 adressé aux différents Etats, leur demande de bien vouloir indiquer le régime sous lequel ils fabriquent des armes (1). Est-ce un monopole d'Etat ? La fabrication privée nécessite-t-elle une autorisation spéciale ou bien une simple déclaration ou enfin est-elle libre ?

Voilà, d'après les réponses fournies, la situation des principaux Etats au point de vue fabrication de guerre.

1° *Monopole d'Etat.* — La fabrication est le privilège ab-

(1) Société des Nations, Conférence pour la réduction et la limitation des armements, Documents de la Conférence, p. 509-542.

solu de l'Etat. Dans certains cas, ce monopole ne s'applique qu'à certaines catégories d'armes, la fabrication restant plus ou moins libre. Certains pays dans lesquels il y a monopole accordent des concessions plus ou moins larges aux industries privées.

Sous ce régime de monopole total ou partiel, fabriquent les pays suivants :

France (monopole seulement pour certains explosifs et poudres) ; Grèce ; Lithuanie ; Panama ; Iran (Perse) ; Portugal ; Suisse (monopole seulement pour les armes portatives réglementaires et les munitions pour les armes militaires) ; Turquie (concessions aux industries privées) ; Venezuela ; Yougoslavie (concessions pour explosifs et armes non militaires).

2° Fabrication privée nécessitant une autorisation spéciale :

Dans certains cas, il y a un système mixte : l'autorisation n'est accordée que pour certaines catégories d'armes, la fabrication des autres catégories étant libre ou monopolisée par l'Etat. La délivrance des autorisations permet le contrôle de l'Etat.

Ce système fonctionne en :

Belgique (autorisation seulement pour la fabrication du matériel de l'Armée belge ; la fabrication des autres est libre sous réserve d'une déclaration) ; Royaume-Uni ; Espagne ; Esthonie ; Finlande (autorisation seulement pour les armes à feu et leurs munitions) ; France (autorisation pour la fabrication de la dynamite, la fabrication des armes et munitions est libre sauf les explosifs) ; Grèce ; Hongrie ; Inde ; Irak ; Etat libre d'Irlande ; Italie ; Japon ; Lettonie ; Mexique ; Pays-Bas ; Pologne (la fabrication des armes blanches est libre) ; Siam ; Yougoslavie (concession par l'Etat pour

la fabrication des explosifs et des armes non militaires, la fabrication des autres armes est monopole d'Etat).

3° *Fabrication privée nécessitant une simple déclaration :*

Belgique (matériel autre que celui en usage dans l'Armée belge) ; France (armes réglementaires).

4° *Fabrication privée ne nécessitant aucune formalité :*

Afghanistan ; Australie ; Chili ; Danemark (la fabrication de certains explosifs nécessite une autorisation) ; Etats-Unis ; Finlande (la fabrication du matériel de guerre est libre, autorisation pour les armes à feu et leurs munitions) ; France (monopole pour les explosifs, déclaration pour les armes réglementaires, autorisation pour la dynamite) ; Norvège ; Roumanie (autorisation pour n'importe quelle entreprise utilisant une énergie appréciable) ; Suède ; Suisse (sauf les armes en usage dans l'Armée et les munitions pour les armes militaires dont la fabrication est monopolisée) ; Union Sud-Africaine (la détention des armes à feu nécessite une autorisation).

Nombre d'Etats ne possèdent sur leur territoire *aucune industrie* de guerre :

Albanie ; Afghanistan ; Egypte ; Chine ; Chili ; Panama ; Esthonie ; Irak ; Etat libre d'Irlande ; Union Sud-Africaine ; Vénézuëla ; Iran (Perse).

Ils sont obligés d'acquérir le matériel nécessaire à leur sécurité dans les pays dont la production d'Etat et privée travaille pour l'exportation. Ces importants pays producteurs (1) sont : les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France, le Japon, la Suède, la Suisse et la Tchécoslovaquie (2).

(1) Cf. p. 97.

(2) La Tchécoslovaquie ne figure pas dans les listes précédentes publiées par la Société des Nations. Cette omission est due à la non-réponse de ce pays au questionnaire lors de la publication des réponses des différents Etats.

SECTION II. — FONCTIONNEMENT PRATIQUE DU CONTRÔLE.

La fabrication privée des armes de guerre constitue une branche importante de la production économique mondiale, mais étant donné son caractère spécial et dangereux pour la paix une législation internationale appliquée régit-elle actuellement la matière ?

1° *Absence de Convention internationale.* — Comme nous l'avons vu, l'avant-projet de Convention de 1927, modifié en 1929, n'a pas abouti à une Convention générale faute d'accord des Puissances.

Malgré les efforts de la Conférence du Désarmement, aucun texte n'est en vigueur encore aujourd'hui, et aucune réglementation internationale ne vient remédier aux inconvénients de la fabrication privée des armes.

Une réglementation existe bien dans les Traités de paix de 1919-1920, mais elle ne vise que les Etats vaincus et présente un caractère spécial. Les traités de Versailles, Saint-Germain, Trianon, Neuilly et Sèvres prohibent la fabrication des armes en Allemagne, Autriche, Hongrie, Bulgarie, et Turquie, sauf dans certains établissements dûment autorisés par les Alliés (1).

La plupart de ces traités sont aujourd'hui lettre morte, en particulier, le traité de Versailles dont l'Allemagne s'est déliée unilatéralement et fabrique ouvertement du matériel de guerre. Ce point de vue des Traités est différent de celui auquel nous nous plaçons, ce qui nous conduit à constater l'absence de tout accord international, les choses en étant restées aux avant-projets. Mais si, internationalement, aucune réglementation n'existe, il en est autrement à l'intérieur de chaque Etat.

(1) Cf. p. 27 et ss.

Cependant, dans le domaine de la fabrication des armes plus que dans tout autre et comme dans celui du commerce des armes, il est impossible de légiférer unilatéralement, « ni la sécurité nationale, ni une volonté irrésistible de paix, selon les paroles mêmes de Sir John Simon à la Chambre des Communes, ne peuvent donner une solution. La véritable méthode est un accord international » (1).

2° *Législation et contrôle nationaux de la fabrication privée* :

Législation française. — Un contrôle national de la fabrication basé sur des règles très strictes est indispensable.

Ce contrôle doit être double : établir, d'une part, les règles applicables à la production proprement dite ; d'autre part, réglementer la cession du matériel de guerre à l'étranger.

Relativement au premier but à atteindre par le contrôle : réglementer la production, le législateur français s'est inspiré des idées émises par Jaurès dans son *Armée nouvelle*, consacrant uniquement le principe de la défense nationale.

Les lois de 1885 et de 1895 sur le commerce des armes (2) n'effleurent même pas la question de la fabrication, il est vrai qu'à l'époque l'industrie de guerre n'avait pas l'importance et la diversité qu'elle possède de nos jours.

Comme textes nous avons le *décret-loi du 23 octobre 1935* portant réglementation de l'importation, de la fabrication, du commerce et de la détention des armes (3). Ce décret-loi a pour but d'appliquer les mesures d'urgence incontestable

(1) Discours prononcé à la Chambre des Communes, le 8 novembre 1934, en réponse à M. Atlee soutenant une motion tendant à interdire en Grande-Bretagne la fabrication privée des armes.

(2) Cf. p. 105.

(3) *Journal Officiel de la République Française*, 24 octobre 1935.

contenue dans le projet de loi en instance devant le Parlement.

La fabrication du matériel réglementaire ou assimilé — exception faite des armes et munitions de chasses — est subordonnée à l'autorisation du Ministre de la Guerre, de la Marine ou de l'Air. Toute personne autorisée voulant se livrer à la fabrication des armes doit en faire la déclaration au Préfet et tenir un registre spécial.

Ces dispositions sont sanctionnées de peines d'emprisonnement, d'amendes et de confiscation.

Les détails d'application des principes posés dans ce décret résident dans le règlement d'administration publique du 18 décembre 1935 (1).

Devant le Parlement, la question de la fabrication privée des armements a fait déjà l'objet de nombreuses et passionnées discussions. Notamment, M. P. Cot, député, a demandé, le 18 décembre 1934, au gouvernement présidé alors par M. Flandin « non pas de nationaliser d'un seul coup toutes les fabrications d'armement, mais d'en assurer le contrôle. J'entends le contrôle dans le sens commercial du terme, le contrôle qui porte non seulement sur le côté technique, mais sur le côté financier qui nous permettrait non seulement de savoir ce qui se fabrique dans toute l'industrie privée mais — et c'est à mon avis l'important — de connaître, par le menu, la vie financière de ces sociétés, de connaître, par exemple, leurs budgets de publicité et d'éviter que des campagnes de presse viennent égarer l'opinion publique ».

Ce à quoi le chef du gouvernement a répondu : « J'ai montré combien il était difficile de faire une discrimina-

(1) *Journal Officiel de la République Française*, 18 décembre 1935.

tion entre fabrication de guerre et fabrication de paix dans la plus grande partie de l'industrie française... Sans condamner le principe des arsenaux d'Etat, je pense qu'il est utile pour l'Etat d'avoir ce que j'appellerai un témoin (les usines privées) qui lui permette de déterminer la charge réelle que représente une fabrication déterminée » (1).

Sous l'égide du Gouvernement présidé par M. Léon Blum la charte des industries travaillant pour la défense nationale est maintenant fixée par la loi du 11 août 1936 (2) portant *nationalisation de la fabrication des matériels de guerre*.

En vertu de cette loi, le Gouvernement possède le droit de nationaliser par décrets les entreprises fabriquant du matériel de guerre.

Précisons la teneur de cette loi.

(1) *Journal Officiel*, Documents parlementaires, Séance du 18 décembre 1934.

(2) *Journal Officiel de la République Française* du 12 août 1936 :

Loi sur la nationalisation de la fabrication des matériels de guerre.

Art. 1^{er} : « Avant le 31 mars 1937, des décrets pris en Conseil des Ministres, sur la proposition du Ministre de la Défense nationale et de la Guerre, du Ministre de la Marine ou du Ministre de l'Air, pourront prononcer l'expropriation totale ou partielle des établissements se livrant à la fabrication ou au commerce des matériels de guerre.

« Sont matériels de guerre :

« 1° les armes à feu et leurs munitions;

« 2° les matériels destinés à porter ou à utiliser au combat les armes à feu (aéronefs de combat, navires de guerre, véhicules de combat);

« 3° les matériels qui visent la protection contre les gaz de combat.

.....
(Suivent différentes mesures relatives à la procédure d'expropriation, à la fixation des indemnités en cas d'absence d'accord amiable).

Art. 2 : « A dater de la promulgation de la présente loi, les entreprises de fabrication ou de vente de matériel de guerre, tels qu'ils sont définis à l'article 1^{er}, ne peuvent fonctionner et l'activité de leurs intermédiaires ou agents de publicité ne peut s'exercer qu'avec l'autorisation de l'Etat et sous son contrôle.

Art. 3. — « Des décrets, pris en Conseil des Ministres, sur la proposition conjointe du Ministre de la Défense Nationale et de la Guerre et des Ministres de la Marine et de l'Air, régleront les mesures d'exécution de la présente loi. »

Elle ne nationalise pas, à proprement parler les industries de guerre, pas plus, d'ailleurs, qu'elle ne les socialise. En effet, la totalité des usines travaillant pour la défense nationale n'est pas mise dans la main de l'Etat en vue de leur exploitation en régie directe. De plus, celles sur qui l'Etat va étendre ses droits ne sont pas expropriées sans indemnités. Les deux idées à la base de cette loi sont :

— *le rachat* — total ou partiel — des entreprises fabriquant des matériels de guerre ;

— *un contrôle* des différentes activités et les bénéfices des industries privées non expropriées.

Ce contrôle permet : 1° de dresser « l'état civil des matériels de guerre », grâce à une surveillance de la fabrication et au dénombrement des quantités en cours de fabrication, fabriquées ou mises en vente ;

2° de connaître les procédés employés dans la fabrication ;

3° de déterminer le montant exact des bénéfices des entreprises et des intermédiaires.

Cette « nationalisation » ne s'applique qu'aux armes, munitions et matériels de guerre proprement dits, exclusion faite des pièces détachées. Le monopole des poudres et explosifs ne subit aucune modification.

Les entreprises non expropriées continueront d'être soumises au contrôle tel qu'il avait déjà été prévu dans ses grandes lignes au décret-loi du 23 octobre 1935.

Abordons le second objectif à atteindre par le contrôle : la réglementation de la cession du matériel de guerre à l'étranger.

En France, un contrôle national de la fabrication fonctionne effectivement. Il est assuré par deux Bureaux : le Service de cession du matériel de guerre à l'étranger du

Ministère de la Guerre, dépendant de l'Etat-Major de l'Armée, auquel s'adressent les attachés militaires étrangers qui veulent passer des commandes de matériel de guerre pour leurs pays ; et un Bureau du Ministère des Affaires étrangères qui examine, au point de vue diplomatique, les demandes d'achat de matériel de l'étranger.

La cession du matériel de guerre est ainsi entourée de précautions minutieuses : aucune arme ou matériel ne peut être fabriqué et sortir du territoire sans l'approbation de l'Etat-Major de l'Armée par l'intermédiaire du premier bureau cité, et l'examen des convenances diplomatiques par le second.

Par conséquent, la fabrication privée des armes doit être autorisée par les Pouvoirs publics. Lors d'une interview récente, le Directeur de la Maison Schneider a déclaré :

« Toutes les fournitures de matériel de guerre faites à l'étranger par la Maison Schneider ont été et sont négociées en accord avec le Ministère des Affaires étrangères et les départements intéressés de la Défense nationale. Notre activité industrielle s'exerce en pleine lumière toujours sous le contrôle et, le plus souvent, à la demande des Pouvoirs publics. Nous nous considérons comme des collaborateurs du gouvernement et nous n'engageons aucune négociation et ne suivons aucune affaire sans qu'elle ait reçu son agrément » (1).

Quelques mots maintenant sur la question connexe des bénéfices illicites réalisés par les fabricants d'armes (2).

Non seulement les bénéfices illicites, mais tout profit là où il s'agit de défense nationale, doivent être prohibés.

(1) Cf. Allard : *La vérité sur les marchands de canons*, Paris 1932.

(2) Cf. Otto Lehmann-Rüssbult : *L'internationale sanglante des armements*, Bruxelles 1930.

« N'aurait-il pas été juste — comme l'indique M. La Fontaine, Président du Bureau International de la Paix — qu'aucun bénéfice ne fut prélevé sur la confection d'engins destinés à la défense du pays au même titre que le soldat qui est tué ou mutilé dans l'accomplissement de son devoir n'en retire aucun avantage ».

Le grand principe à appliquer est que la production du matériel de guerre ne peut être une entreprise lucrative. C'est ce que fait, dans son art. 12, la loi française prescrivant l'équipement moderne des fortifications de l'Est. « La fourniture des prestations nécessaires pour assurer les besoins de la défense nationale est obtenue par accord amiable et à défaut par réquisition. *Tout bénéfice sur ces prestations est exclu* ».

Pour éviter ces bénéfices illicites sur les fabrications de guerre, on peut appliquer un tarif d'impôt de nature à absorber la totalité de ces profits illégitimes. C'est ainsi qu'un décret-loi récent est venu augmenter le taux d'imposition sur les bénéfices réalisés par les fabrications de guerre.

Nous quitterons là le domaine du Droit interne, dans lequel — comme nous l'avons indiqué dans l'Introduction lors de la position du problème à étudier (1) — nous ne voulons pas entrer, pour dire quelques mots sur les législations étrangères.

Législations étrangères :

En Angleterre, une proposition de loi a été déposée, il y a quelques années, sur le bureau de la Chambre des Communes, par M. Atlee, leader du Parti travailliste. Elle avait pour but la suppression de la fabrication privée. Elle

(1) Cf. p. 30.

échoua. Sir John Simon, membre alors du gouvernement britannique, hostile au projet, déclara que la Grande-Bretagne avait « le système le plus complet et le plus strict de contrôle des exportations qui existe au monde ».

La loi du 2 juillet 1915 (Munitions of war act) fixe les limites propres à prévenir les bénéfices illicites de l'industrie de guerre.

Aux *Etats-Unis*, la fabrication privée des armes est libre. Le Président Wilson, dans son projet de Pacte, voulait proscrire toutes les industries privées d'armements, nous savons ce qu'il est advenu de ce projet (2).

Quant à la limitation des bénéfices de guerre, une commission spéciale proposa quatre moyens pour les prévenir : la confiscation immédiate des capitaux, la reprise par l'Etat des entreprises industrielles, l'intervention dans la fixation des prix, la levée d'impôts.

A la suite de l'enquête récente du Sénat américain (1) qui a établi la liste des Américains ayant gagné plus d'un million de dollars pendant la guerre, le Président Roosevelt a déclaré, sans plus préciser ses projets, le 14 décembre 1934, qu'il faut « faire en sorte que la guerre ne rapporte plus ».

En Allemagne, pendant la guerre, différentes tentatives eurent lieu en vue de réduire les bénéfices des industries sidérurgiques, mais elles échouèrent toutes.

(2) Cf. p. 123.

(1) Cf. p. 127.

CONCLUSION

Lors de la session extraordinaire du Conseil de la Société des Nations, en mai 1935 (1), M. de Madariaga, délégué de l'Espagne, après avoir rappelé tous les projets « qui, hélas, jonchent les salles de la Société des Nations, toutes ces bonnes intentions, toutes ces Conventions dont on pourrait couvrir les parquets des nouveaux bâtiments, malgré leur immensité » ajoute : « Il en est un qui nous tient particulièrement à cœur et auquel l'Espagne attache une importance spéciale, c'est celui d'une Convention pour le contrôle de la fabrication et du commerce des armes. Nous avons travaillé avec insistance à établir un tel projet et j'ai le regret de devoir dire que, malgré la part active et énergique qu'a prise à l'élaboration de ce projet le délégué de la France avec notre propre délégué et d'autres encore au cours de ces dernières semaines, la question n'a fait aucun progrès. Or, je persiste à croire — cela me paraît absolument évident — *que s'il existait une Convention EFFICACE sur le commerce et la fabrication des armes, le problème qui nous préoccupe aujourd'hui si gravement* (le réarmement allemand) *ne serait pas aussi aigu »* (2).

Tout repose donc non pas seulement sur l'existence même d'une Convention internationale, mais surtout sur son application et son efficacité.

(1) Session extraordinaire à la suite de la requête du gouvernement français —, en vertu de l'art. 11 alinéa 2 du Pacte — concernant la décision du gouvernement allemand relative au rétablissement du service militaire obligatoire dans le Reich.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations*, mai 1935 ; p. 559. P. V. de la 85^e sess. extr. du Conseil.

Actuellement, bien que le principe du contrôle soit généralement admis par les Etats, ceux-ci ne se sont pas encore prononcés de façon précise sur ses modalités ; ils paraissent cependant admettre un contrôle confié à une Commission permanente du Désarmement.

Cette nature internationale donnée au contrôle, constitue un excellent point de départ, la Convention à venir est déjà assurée d'une pleine efficacité, efficacité illusoire pour la Convention de 1925 qui rejetait tout système international. Mais la meilleure réglementation pût-elle être conçue, la volonté d'un seul Etat — surtout s'il est producteur d'armes — de ne pas s'y soumettre la rendrait inopérante.

Trop souvent, en effet, les grandes Puissances ont tendance à considérer que, dans le domaine du Droit des gens, les grands principes, les normes internationaux sont établis seulement pour les petits Etats.

Néanmoins, nous sommes persuadés que les bonnes volontés sauront s'unir et adapter la rigueur juridique du système de contrôle à la complexité des situations et des problèmes internationaux.

Vu :

Le Président de la Thèse,
LE FUR.

Vu :

Le Doyen,
Edgar ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

ANNEXE I

Projet de Convention sur le contrôle du commerce international et de la fabrication des armes

déposé le 24 novembre 1934
sur le Bureau de la Société des Nations par les Etats-Unis (1).

CHAPITRE PREMIER

DÉFINITION DES ARMES DE GUERRE.

Art. 1^{er}. — (2)

CHAPITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES A LA FABRICATION DES ARMES ET MATÉRIELS DE GUERRE.

Art. 2. — La fabrication et le commerce des armes et matériels de guerre relevant de l'ordre public international, les Hautes Parties Contractantes assument l'entière responsabilité du contrôle à exercer, dans ces domaines, dans les territoires soumis à leur juridiction.

Art. 3. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à édicter les dispositions légales nécessaires pour assurer, de la façon la plus stricte, la surveillance et le contrôle de la fabrication et du commerce des armes et des matériels de guerre.

Les Hautes Parties Contractantes informeront la Commission des dispositions relatives au contrôle national institué par la loi et exercé sur la fabrication et le commerce d'armes et de matériels de guerre dans les territoires soumis à leur juridiction, ainsi qu'il est prévu au présent article.

Art. 4. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se soumettre aux mesures de contrôle permanent et automatique instituées au chapitre IV et dont l'objet est de vérifier si la fabrication, l'exportation et l'importation d'armes et de matériels de guerre sont conformes aux stipulations de la présente convention.

(1) *Europe Nouvelle*, Supplément n° 6 au n° 884.

(2) Cf. p. 52.

Art. 5. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne pas permettre, dans les territoires soumis à leur juridiction, la fabrication d'armes et de matériels de guerre énumérés dans les catégories I, II et III indiquées à l'article 1^{er}, à moins que les fabricants n'aient obtenu une licence de fabrication délivrée par le Gouvernement.

Art. 6. — La licence de fabrication sera valable pour une période n'excédant pas cinq ans et pourra être renouvelée, par décision du Gouvernement, pour de nouvelles périodes. Elle indiquera notamment :

1° Le nom et l'adresse du fabricant ou le nom, le siège social et l'établissement principal de la société ;

2° La description des matériels de guerre (catégories d'armes, armes ou pièces détachées, spécifiées à l'article 1^{er}) dont la fabrication est autorisée.

La licence stipulera en outre que toutes les commandes reçues par le fabricant devront être communiquées immédiatement au Gouvernement ayant délivré la licence.

Art. 7. — Les Hautes Parties Contractantes, dans les limites de leur juridiction, transmettront, entre autres renseignements, à la Commission permanente du Désarmement :

a) Dans les trois mois à compter de l'entrée en vigueur de la convention, une liste des établissements d'Etat avec la description des matériels de guerre (catégories d'armes, armes, pièces détachées) que chacun de ces établissements est en mesure de fabriquer et, au fur et à mesure, les changements survenus dans cette liste ou description ;

b) Copie de toute licence de fabrication accordée ou renouvelée, dans les trente jours qui suivront la délivrance ou le renouvellement de la licence ;

c) La liste des commandes, quelle qu'en soit la provenance, dans les trente jours qui suivront la réception de ces commandes par les établissements détenteurs de licences et par les établissements d'Etat ;

d) Le relevé de toutes les fabrications effectuées au cours de l'année civile, dans les trois mois qui suivront la fin de ladite année.

CHAPITRE III

DISPOSITIONS CONCERNANT LE COMMERCE DES ARMES ET MATÉRIELS DE GUERRE.

Art. 8. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne pas permettre, dans les territoires soumis à leur juridiction, ni l'exportation des articles des catégories I à V, inclusivement, de l'article premier ni l'importation des articles des catégories I à III, inclusivement, de l'article premier, à moins qu'une licence d'exportation ou d'importation n'ait été délivrée par le Gouvernement.

La licence d'exportation devra contenir : *a*) Une description des matériels de guerre (catégories d'armes, armes, pièces détachées), dont l'expédition est autorisée, et l'indication de leur nombre ou de leur poids ; *b*) Le nom et l'adresse de l'exportateur, avec mention de l'autorisation de fabriquer ; *c*) Le nom et l'adresse du destinataire importateur ; *d*) Pour les envois rentrant dans les catégories I, II et III, l'indication du nom du gouvernement qui a autorisé l'importation, et la mention de la licence d'importation délivrée par le gouvernement.

La licence d'importation pour les matériels de guerre rentrant dans les catégories I, II et III devra contenir : *a*) Une description des matériels de guerre (catégories d'armes, armes, pièces détachées) dont l'expédition est autorisée, et l'indication de leur nombre ou de leur poids ; *b*) Le nom et l'adresse de l'exportateur ; *c*) Le nom et l'adresse du destinataire importateur.

Art. 9. — Les Hautes Parties Contractantes, en ce qui concerne leurs juridictions respectives, transmettront à la Commission permanente du Désarmement, entre autres, copie de toutes les licences d'importation ou d'exportation, avant la date de l'importation dans le territoire ou la date de l'expédition du territoire, des armes et matériels de guerre, visés dans lesdites licences, ainsi qu'un relevé de toutes les importations et exportations effectuées au cours de l'année civile ; ce relevé sera envoyé dans un délai de trois mois, à compter de la fin de l'année.

Art. 10. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne pas exporter les articles visés par les catégories I, II et III, et à ne pas permettre l'exportation dans les territoires soumis à leurs juridictions respectives, sauf dans les conditions ci-après.

L'exportation sera faite en vue d'une fourniture directe au gouvernement de l'Etat importateur ou avec le consentement dudit gouvernement, à telle autorité publique qui lui est subordonnée.

Art. 11. — Toutefois, l'exportation en vue de fourniture à des particuliers pourra être permise dans les cas suivants :

1° Articles rentrant dans la catégorie I exportés directement, pour les besoins de son industrie, à l'adresse d'un fabricant de matériels de guerre dûment autorisé à importer par le gouvernement du pays d'importation ;

2° Fusils, carabines et leurs munitions qui sont exportés pour être fournis à des sociétés de tir pour l'encouragement du sport individuel, dûment autorisées par leur gouvernement à en faire usage, pourvu que leur importation ne soit pas contraire à toute autre stipulation de la présente convention ; ces armes et munitions seront adressées directement au gouvernement du pays d'importation pour être transmises par lui aux sociétés destinataires ;

4° Echantillons d'articles rentrant dans la catégorie I, exportés pour servir à des démonstrations, directement à l'adresse d'un représentant commercial du fabricant exportateur, pourvu que ce représentant soit dûment autorisé à les recevoir par le gouvernement du pays d'importation.

Art. 12. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne pas exporter ou à ne pas permettre l'exportation dans les territoires soumis à leur juridiction, des articles rentrant dans la catégorie IV de l'article premier, à moins que la licence d'exportation momentanée à l'article 8 du Chapitre III n'ait été délivrée par le gouvernement du pays exportateur et qu'un visa consulaire n'ait été accordé par l'autorité compétente du pays importateur.

Art. 13. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne pas exporter ou à ne pas permettre l'exportation dans les territoires soumis à leur juridiction des articles rentrant dans la catégorie V de l'article premier, à moins que la licence d'exportation mentionnée à l'article 8 du Chapitre III n'ait été délivrée par le gouvernement du pays exportateur.

Art. 14. — Dans un délai d'un mois, à dater de la mise sur cale et de la date de l'achèvement respectif de chaque navire de guerre mis sur cale ou achevé pour le compte d'un autre gouvernement, les Hautes Parties Contractantes communiqueront à la Commission permanente du Désarmement les renseignements indiqués ci-dessous :

a) La date de la mise sur cale ainsi que les spécifications suivantes :

Classe à laquelle appartient le navire et gouvernement pour lequel il est construit ;

Déplacement-type en tonnes anglaises et en tonnes métriques ;

Principales dimensions, à savoir : longueur à la ligne de flottaison, largeur maximum à ou sous la ligne de flottaison ;

Tirant d'eau moyen correspondant au déplacement-type ;

Calibre du canon ayant le calibre le plus fort ;

b) La date de l'achèvement ainsi que les spécifications ci-dessus concernant le navire à cette date.

Dans un délai de six mois à compter de la fin de chaque trimestre, il sera soumis à la Commission permanente, pour le trimestre en question, un relevé indiquant les spécifications ci-dessus pour chaque navire de guerre non soumis à la limitation, qui, dans les territoires relevant de la juridiction des Hautes Parties Contractantes, aura été mis sur cale ou achevé pour le compte du gouvernement d'un autre Etat.

Art. 15. — Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à ne pas appliquer aux importations d'articles visés à l'article premier, en provenance de territoires d'Etats non contractants, un régime plus favorable qu'à de telles importations en provenance de territoires d'Etats contractants, et à soumettre ces importations, sans distinction de provenance, et les exportations

à destination d'Etats non contractants, aux mêmes conditions d'autorisation et, autant que possible, de publicité.

Art. 16. — Les Hautes Parties Contractantes conviennent que les dispositions de la présente convention concernant les licences d'exportation et les licences d'importation ne s'appliquent pas :

a) Aux armes, munitions ou matériels de guerre expédiés d'un territoire soumis à la souveraineté, à la juridiction, à la protection ou à la tutelle d'une Haute Partie Contractante en vue d'être utilisés par les forces armées de ladite Haute Partie Contractante, quel que soit le lieu où elles se trouvent ;

b) Aux armes ou munitions transportées par des membres individuels de telles forces ou par d'autres personnes au service d'une Haute Partie Contractante et dont ceux-ci ont besoin en raison de leur mission ;

c) Aux fusils, carabines et à leurs munitions transportées par des membres des sociétés de tir exclusivement pour leur usage personnel dans des concours internationaux de tir.

CHAPITRE IV

COMPOSITION, MANDAT ET FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION PERMANENTE DU DÉSARMEMENT.

Art. 17. — Il est constitué, au siège de la Société des Nations, une Commission permanente du Désarmement, composée de représentants des gouvernements des Hautes Parties Contractantes. Chaque gouvernement nomme un membre de la Commission. Celui-ci peut être accompagné de suppléants et d'experts.

Les gouvernements des Hautes Parties Contractantes feront connaître au Secrétaire général de la Société des Nations, lors de leur nomination et des modifications successives, les noms de leurs représentants, suppléants et experts.

Art. 18. — La Commission pourra s'assurer la collaboration d'experts choisis par elle et qui ne seront pas des experts nommés par les Hautes Parties Contractantes. Les experts choisis par la Commission seront chargés d'accompagner ses représentants, étant entendu, toutefois, qu'ils ne pourront accompagner les Commissions d'inspection ni les Commissions spéciales d'enquête.

Art. 19. — Le secrétariat de la Commission est assuré par les soins du Secrétaire général de la Société des Nations.

Art. 20. — Il incombera à la Commission permanente de Désarmement de suivre l'exécution de la présente convention et d'établir des rapports à ce sujet ; à cette fin, elle accomplira les travaux ci-dessous énumérés :

1° Examiner les renseignements fournis aux termes des dispositions de la présente convention ;

2° Etablir un système suffisant de publicité pour la fabrication et le commerce des armes ;

3° Etablir un système d'enquête permanent et automatique ;

4° Faire procéder à des enquêtes spéciales.

Art. 21. — La Commission recevra, coordonnera et examinera les renseignements fournis par les Hautes Parties Contractantes, en exécution des obligations que leur impose la présente convention.

Art. 22. — Afin de suivre l'exécution de la présente convention, la Commission publiera les résultats de son examen des renseignements fournis.

Art. 23. — La Commission publiera, dans un délai de trois mois après la clôture de chaque trimestre, un relevé des renseignements statistiques fournis aux termes des art. 6 et 8 de la présente convention, dûment coordonné et indiquant la situation en ce qui concerne les commandes pour la fabrication et le commerce des armes et matériels de guerre.

Art. 24. — Dans les limites des obligations assumées en vertu de la présente convention, la Commission pourra demander aux Hautes Parties Contractantes de communiquer par écrit ou verbalement toutes précisions ou explications supplémentaires au sujet des renseignements fournis en vertu des dispositions 3, 6, 7, 8, 9, 14 et 15 de la présente convention.

La Commission peut faire état de tous autres renseignements qui lui parviendraient d'une source autorisée et qu'elle pourrait juger pertinents en vue de l'exercice des attributions prescrites à l'article 20 de la présente convention.

Elle procédera, dans tous les cas, à l'examen des renseignements qui lui seraient fournis par des membres de la Commission permanente du désarmement.

Art. 25. — La Commission pourra entendre ou consulter toute personne qui sera en mesure d'apporter des éclaircissements sur la question que la Commission est en train d'examiner.

Art. 26. — Dans les limites des obligations assumées en vertu de la présente convention, la Commission pourra, chaque année, ou plus souvent si elle en décide ainsi, examiner, dans le territoire de chacune des Hautes Parties Contractantes les conditions du contrôle national exercé par la Haute Partie Contractante sur la fabrication et le commerce des armes et matériels de guerre, le fonctionnement de ce contrôle et l'exactitude des renseignements fournis.

A cet effet, la Commission instituera des comités qui seront chargés de procéder aux inspections sur place prévues au présent article.

La Commission déterminera la composition de ces comités et publiera des instructions dans le cadre des règles suivantes :

a) La Commission arrêtera le nombre des comités d'inspection et pour chacun d'eux, la région qui lui est assignée.

La composition du groupe d'Etats soumis à la compétence

d'un même comité devra être déterminée de manière à ne pas comprendre de puissances n'entretenant pas entre elles de relations diplomatiques.

Cette composition pourra être modifiée en tout temps par la Commission.

b) La Commission nommera les membres des comités d'inspection.

Tous les Etats faisant partie du groupe régional auquel s'applique la compétence d'un comité y seront représentés sur la base d'une parfaite égalité. Chaque comité comprendra en outre des ressortissants d'autres Etats.

Pendant la durée de l'inspection sur place effectuée par le comité dans le territoire d'un Etat, les représentants de cet Etat cesseront, temporairement et jusqu'à la clôture de cette inspection, de siéger devant le comité.

Par contre, l'Etat soumis à inspection désignera un ou plusieurs assesseurs qui accompagneront le comité au cours de ladite inspection. Ces assesseurs seront constamment à la disposition du comité et auront pour tâche de lui faciliter l'accomplissement de sa mission. Le comité ne pourra refuser le droit d'assister à ses investigations.

c) La présidence des comités sera exercée à tour de rôle par chacun de leurs membres. L'ordre de roulement sera fixé par tirage au sort.

d) Les comités arrêteront le programme de chacune de leurs inspections en se conformant aux instructions qui leur seront données par la Commission.

e) Les comités n'auront d'autre mission que de procéder à des constatations de faits. Il leur sera interdit notamment d'adresser des ordres ou des observations aux autorités locales, civiles ou militaires. Lorsque l'assistance de ces autorités devra être requise, elle le sera par l'intermédiaire des assesseurs représentant l'Etat soumis à l'inspection. Ceux-ci devront être munis d'instructions écrites leur donnant tous pouvoirs à cet effet.

Art. 27. — Toute Haute Partie Contractante aura le droit de demander à la Commission qu'il soit procédé sur son territoire aux investigations nécessaires pour vérifier l'exécution des obligations résultant pour elle de la présente convention.

La Commission, saisie de cette demande, se réunira d'urgence pour y donner suite, déterminer l'ampleur de toute investigation de ce genre et régler les conditions dans lesquelles celle-ci aura lieu. Il est entendu que la Commission pourra décider de ne pas entreprendre cette investigation si la Haute Partie Contractante dont émane la demande estime suffisants les résultats des délibérations de la commission.

Art. 28. — Si l'une des Hautes Parties Contractantes estime que les dispositions de la présente convention sont violées, elle pourra adresser à ce sujet une plainte à la Commission.

La Commission se réunira d'urgence pour procéder à l'examen de l'affaire et elle invitera la Haute Partie Contractante dont l'attitude, en ce qui concerne l'accomplissement de ses obligations, aura motivé la plainte, à lui fournir toutes explications utiles.

Si la Commission décidait que la plainte formulée est de nature à justifier une investigation spéciale, sa décision tendant à procéder à l'investigation sur le territoire de la Haute Partie Contractante en question devra être prise à la majorité des deux tiers de l'ensemble des membres de la Commission présents ou non à la séance.

Les investigations spéciales prévues au présent article seront effectuées par un comité spécial créé à cet effet. Ces organismes spéciaux d'investigation seront composés en majorité de membres appartenant à des Etats d'autres groupes régionaux que ceux dont font partie les Etats intéressés.

L'Etat dont émane la plainte et celui qui est soumis à une investigation spéciale ne seront pas représentés au comité spécial par des membres, mais désigneront un ou plusieurs assesseurs qui accompagneront le comité au cours de ces inspections.

Art. 29. — Les résultats de toute investigation décidée en vertu des articles 26, 27 et 28 seront, dans chaque cas, consignés par la Commission dans un rapport spécial de la Commission qui pourra contenir des recommandations adressées aux Hautes Parties Contractantes.

Art. 30. — 1° Au cours d'investigations effectuées par la Commission permanente du désarmement au lieu de son siège permanent, lorsque des renseignements destinés à compléter ceux qui auront été fournis en application des articles 7, 9 et 14, seront jugés nécessaires ou désirables, la Commission permanente du désarmement pourra adresser des demandes à cet effet aux Hautes Parties Contractantes dont elle désirera obtenir ces renseignements. Ces demandes seront faites normalement par l'intermédiaire des représentants des Hautes Parties Contractantes siégeant à la Commission permanente du désarmement. Les Hautes Parties Contractantes conviennent de donner suite à ces demandes et de fournir les renseignements désirés par l'intermédiaire des représentants siégeant à ladite Commission ou d'une autre manière, sous réserve du droit, pour elles, de décliner de fournir ces renseignements s'il est établi que ceux-ci rentrent dans la catégorie des exemptions prévues ci-après au paragraphe 4 du présent article.

2° La Commission permanente du désarmement, au cours d'investigations effectuées au lieu de son siège permanent, aura le droit d'entendre les témoins qui, de leur plein gré, se présenteront devant elle. Les dépositions de ces témoins feront l'objet d'un procès-verbal complet. Aucun ressortissant d'une des Hautes Parties Contractantes ne pourra être entendu de cette

manière sans que le représentant de cette Haute Partie Contractante à la Commission permanente du désarmement en ait été dûment avisé au préalable et qu'on lui ait donné la possibilité d'assister à l'audition.

3° Dans l'exécution des investigations effectuées par la Commission permanente du désarmement ou par un de ses comités en tout autre lieu que celui de son siège permanent, l'investigation se bornera aux opérations suivantes :

a) Déposition, sous la foi du serment, de fonctionnaires responsables ou employés de la Haute Partie Contractante désignés par elle et chargés des détails de l'exécution de la présente Convention.

b) Examen des documents pertinents sous l'autorité ou le contrôle des fonctionnaires mentionnés sous a) ;

c) Déposition sous la foi du serment de ressortissants, autres que des fonctionnaires du gouvernement, de la Haute Partie Contractante, qui se trouveront alors dans les territoires de celle-ci. Les Hautes Parties Contractantes conviennent de faciliter par tous les moyens dont elles disposent la comparution de tout ressortissant dont la présence sera ainsi demandée par la Commission permanente du désarmement ou par ses comités.

d) Les dépositions et examen prévus sous a), b) et c) feront l'objet de procès-verbaux complets et auront lieu en présence de représentants désignés par la Haute Partie Contractante soumise à l'investigation.

4° Dans l'exécution de toute investigation prévue par la présente convention, les renseignements communiqués à la Commission permanente du désarmement ou à tout comité de celle-ci ne comprendront pas ceux qui ont trait à l'une quelconque des questions suivantes :

a) Les détails techniques relatifs à des plans, à la composition physique et chimique de matières, aux procédés de fabrication et à toute question s'y rattachant, qui constituent un secret de fabrication ou de défense nationale.

b) Les documents de caractère public ou privé qui contiennent des renseignements sur les prix de revient, la comptabilité des bénéfices, les facilités de crédit, les finances intérieures de l'établissement, la correspondance avec des clients possibles, sauf les commandes effectivement passées ou acceptées, les études et plans ayant trait au développement futur éventuel des moyens de fabrication et des comptes de production, ainsi que les études concernant uniquement des sources de matières premières, d'éléments partiellement fabriqués et d'outillage de fabrication.

c) Les stocks de matière premières.

Art. 31. — Chaque membre de la Commission aura le droit d'exiger qu'il soit fait état, dans tout rapport de la Commission, des avis ou suggestions formulés par lui, au besoin sous la forme d'un rapport particulier.

Art. 32. — Tous ces rapports de la Commission seront immédiatement communiqués aux Hautes Parties Contractantes ainsi qu'au Conseil de la Société des Nations.

Art. 33. — La Commission recevra en outre et fera publier les renseignements que les Hautes Parties Contractantes sont tenues de communiquer, sur leurs armements, au secrétaire général de la Société des Nations en vertu de leurs obligations internationales à cet égard. La Commission pourra demander aux Hautes Parties Contractantes de lui fournir par écrit ou verbalement toutes précisions ou explications supplémentaires au sujet desdits renseignements.

Art. 34. — Dans les limites de sa compétence, la Commission fournira au Conseil de la Société des Nations les renseignements et avis que celui-ci pourrait lui demander.

Art. 35. — La Commission se réunira pour la première fois, sur la convocation du secrétaire général de la Société des Nations, dans les trois mois à compter de la mise en vigueur de la présente convention, pour élire un président et un vice-président provisoire et arrêter son règlement.

Elle se réunira ensuite en session ordinaire au moins une fois par an, à la date qui sera fixée par son règlement.

Elle devra, en outre, se réunir en session extraordinaire :

1° Dans les cas prévus par la présente convention ;

2° Sur décision de son bureau, prise, soit d'office, soit à la demande d'une des Hautes Parties Contractantes ;

3° A la demande du Conseil de la Société des Nations.

Art. 36. — A l'exception des cas où une majorité plus importante sera prévue dans la présente convention ou dans le règlement de la Commission, les décisions de celle-ci seront prises à la majorité des membres présents à la réunion.

L'adoption du règlement de la Commission ne pourra être mise aux voix que si la moitié, au moins, des Hautes Parties Contractantes, sont représentées à la séance.

Si, faute de ce quorum, la Commission ne peut délibérer, une seconde réunion sera convoquée quinze jours plus tard. Le règlement pourra être valablement adopté à cette réunion, quel que soit le nombre des membres présents.

La Commission ne pourra valablement procéder à l'examen d'amendements au règlement que si l'objet de ces amendements a été spécifié dans la convocation.

Les dispositions précédentes du présent article relatives au quorum nécessaire pour l'adoption du règlement s'appliqueront également à l'examen des amendements à ce règlement. En outre, une majorité des deux tiers des membres présents à la séance sera nécessaire pour que les projets d'amendements puissent être adoptés.

Art. 37. — Les frais généraux de la Commission feront l'objet d'un chapitre spécial du budget de la Société des Nations.

Les Hautes Parties Contractantes non membres de la société

participeront, d'une manière raisonnable, auxdits frais généraux. Un accord interviendra à cet effet entre elles et le Secrétaire général de la Commission.

Les frais de voyage et de séjour des membres de la Commission, de leurs suppléants et experts seront supportés par leurs gouvernements respectifs.

La Commission arrêtera les dispositions relatives au règlement des dépenses afférentes à son fonctionnement.

ANNEXE II

Liste des principales fabriques d'armes, de munitions et de matériels de guerre des Etats producteurs (1).

ROYAUME-UNI.

A. — *Fabriques d'Etat* se livrant principalement ou dans une mesure importante à la fabrication d'armes et de matériels de guerre :

The Royal Arsenal, Woolwich.

The Royal Gumpowder Factory, Waltham Albey.

The Royal Small Arms Factory, Enfield.

The Royal Naval Torpedo Factory, Greenock.

The Royal Naval Cordite Factory, Holton Heath.

The Royal Naval Dockyard-Portsmouth, Devonport and Chatham.

B. — *Fabriques privées* :

Il n'existe pas dans le Royaume-Uni d'entreprises privées que l'on puisse strictement considérer comme se livrant principalement ou dans une mesure importante à la fabrication d'armes et de matériels de guerre, à l'exception de certaines entreprises qui fabriquent des armes de sport et des appareils d'aviation.

Les grandes entreprises, telles que Vickers-Armstrong, ne consacrent qu'une partie de leur temps et de leur fabrication à ce genre de travail, le reste de leur activité ne touche en aucune façon aux armements.

Aucune des entreprises privées recevant un contrat quelconque du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, pour la production de matériel de guerre, n'est exploitée, subventionnée, concessionnée ou contrôlée par l'Etat. Toutes sont, purement et simplement, des entreprises privées.

ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE.

A. — *Fabriques d'Etat* :

Arsenal de Watertown.

» Watervliet.

(1) Société des Nations. Conférence pour la réduction et la limitation des armements. Documents de la Conférence, p. 520 et ss.

Arsenal de Frankford.

» Picatinny.

Armurerie de Springfield.

Arsenal de Rock Island.

Chantiers navals de Portsmouth.

» New-York.

» Philadelphie.

» Mare Island.

» Puget Sound.

Station navale de torpilles, Newport.

Manufacture des poudres de la Marine, Indian Head.

» canons de la Marine, Washington.

Etablissement du matériel d'artillerie naval, Baldwin.

Fabrique de matériel d'aéronautique navale, Philadelphie.

B. — *Entreprises privées :*

Sperry-Gyroscope Co, Manhattan, Brooklyn : *intruments de navigation maritime et aérienne, projecteurs.*

United States Wheel Trak Layer Corporation, Linden : *chars de combat.*

Colts Patent Fire Arms Mfg Co, Harford : *revolvers, mitrailleuses.*

Harlin Firearms Company, New-Haven : *fusils.*

Bath Iron Works Corp., Bath, Hawe : *navires de guerre.*

Electric Boat Company, New-York-City : *sous-marins.*

United Aircraft et transport Corporation, New-York : *avions et moteurs.*

En plus de ces principales entreprises, il existe aux Etats-Unis 53 fabriques privées d'armes et de matériels de guerre.

Toutes les entreprises sont ou privées ou d'Etat, aucune n'est exploitée, subventionnée, concessionnée ou contrôlée par l'Etat.

ALLEMAGNE.

L'Allemagne, par suite de l'exécution du Désarmement, ne dispose pas d'entreprises se livrant principalement ou dans une mesure importante à la fabrication d'armes.

Sauf pour :

les chantiers navals Wilhemshaven, propriété de l'Etat.

les « Deutsche Werke A. G. Kiel », subventionnées par le Reich.

Les entreprises privées sont munies d'une autorisation spéciale conformément à la loi du 27 juillet 1927.

ITALIE.

A. — *Entreprises d'Etat :*

Arsenal de l'Armée, Turin.

» » Plaisance.

» » Naples.

Laboratoire de précision de l'Armée, Rome.

Fabrique d'armes de l'Armée, Terni.

» de fusées de l'Armée, Rome.

Usine pyrotechnique de l'Armée, Capone, Bologne.

Arsenal, La Spezia.

» Tarente.

Base navale, Venise.

Chantier militaire naval de Castellamare di Stabia.

Ces entreprises d'Etat sont surtout utilisées pour les réparations, la fabrication étant principalement le fait de l'industrie privée.

B. — *Entreprises concessionnées :*

Fabriques d'armes de Rome, concessionnées à la Sté anonyme E. Breda : *fusils et mitrailleuses*.

Ets de Pouzzoles, concessionnés à la Sté anonyme Ansaldo : *artillerie et accessoires*.

Chantier naval de Livourne, concessionné à la Sté Odero, Terni et Orlando.

Chantier naval de Scoglio Olivi de Pola, concessionné à la Sté du Chantier naval Scoglio Olivi.

C. — *Entreprises privées :*

Ansaldo, Breda, Fiat, etc...

SUISSE.

A. — *Fabriques d'Etat :*

Fabriques d'armes, Berne.

Ateliers de constructions, Thoune.

Fabriques de munitions, Thoune et Altdorf.

B. — *Fabriques privées :*

Sté Ind. suisse à Neuhausen.

Sté Anonyme de machines-outils d'Oerlikon : *canons*.

Fabriques d'armes de Soleure : *fusils, fusils-mitrailleurs, canons d'un calibre de 2 cm.*

Hämmerli, Lenzbourg : *canons de fusils*.

A. Comte, Horgen	} <i>avions</i> .
Dornier, Altenrhein	

Berna, Winterthur	} <i>moteurs d'avions</i> .
Saurer, »	

Fabrique de locomotives, Winterthur.

Nombreuses entreprises fabriquant des pièces détachées.

Toutes ces entreprises sont entièrement privées.

FRANCE (1).

A. — *Etablissements d'Etat :*

Ecole centrale de pyrotechnie de Bourges : *projectiles et munitions pour canons, artifices, pièces détachées, pistolets et revolvers.*

Atelier de construction de Bourges : *canons et accessoires, projectiles et pièces détachées.*

Atelier de construction de Lyon : *munitions pour canons, bombes, pièces détachées.*

Atelier de construction de Puteaux : *munitions pour canons, bombes, pièces détachées.*

Atelier de construction de Rennes : *munitions pour canons, bombes, pièces détachées.*

Atelier de construction de Roanne : *munitions pour canons, bombes, pièces détachées, grenades, bombes.*

Atelier de construction de Tarbes : *affûts pour mitrailleuses, munitions et projectiles, artifices, etc...*

Manufacture nationale d'armes de Chatellerault : *fusils, fusils-mitrailleurs, mitrailleuses, grenades et munitions, baïonnettes, etc...*

Manufacture nationale d'armes de Saint-Etienne : *fusils, fusils-mitrailleurs, mitrailleuses, grenades et munitions, baïonnettes, etc...*

Manufacture nationale d'armes de Tulle : *fusils, fusils-mitrailleurs, mitrailleuses, grenades et munitions, baïonnettes, etc...*

Atelier de fabrication de Besançon	} <i>projectiles et munitions.</i>	
» » Toulouse		
» » Vincennes		
		<i>pièces détachées, chars de combat.</i>

Cartoucherie de Valence : *projectiles et munitions.*

Atelier de pyrotechnie de Bouchet	} <i>Projectiles et munitions,</i>	
» chargement de Moulins		
» » Salbris		
		<i>artifices.</i>

Parc régional de Clermont-Ferrand : *bombes.*

Poudreries nationales :

de Sevran-Livry (Seine-et-Oise) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

du Repault (Indre-et-Loire) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

du Pont-de-Buis (Finistère) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

d'Angoulême (Charente) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

(1) Cette liste contient tous les établissements fabriquant en France du matériel de guerre.

de Saint-Médard (Gironde) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

de Toulouse (Hte-Garonne) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

de Saint-Chamas (Bouches-du-Rhône) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

de Sorgues (Vaucluse) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

de Vonges (Côte-d'Or) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

d'Esquerdes (Pas-de-Calais) : *pièces détachées des armes des catégories I et II.*

Direction d'Artillerie navale de Cherbourg : *navires de guerre et leur armement.*

Direction d'Artillerie navale de Brest : *Navires de guerre et leur armement.*

Direction d'Artillerie navale de Toulon : *navires de guerre et leur armement.*

Direction d'Artillerie navale de Bizerte : *navires de guerre et leur armement.*

Parc d'Artillerie navale de Rochefort : *navires de guerre et leur armement.*

Fonderie de Ruelle : *navires de guerre et leur armement.*

Direction des Constructions navales de Cherbourg : *navires de guerre et leur armement.*

Direction des Constructions navales de Brest : *navires de guerre et leur armement.*

Direction des Constructions navales de Lorient : *navires de guerre et leur armement.*

Direction des Constructions navales de Toulon : *navires de guerre et leur armement.*

Etablissements d'Indret.

» de Guérigny.

B. — *Entreprises privées* (1) :

Schneider et Cie, Paris : *navires de guerre, munitions, canons, affûts, torpilles pièces détachées.*

Etablissements Brandt, Paris : *canons et munitions.*

Ateliers et Chantiers de la Loire, Paris : *canons et obusiers, navires de guerre.*

Compagnie des constructions des Batignolles, Paris : *mortiers.*

Etablissements Hotchkiss et Cie, Levallois-Perret : *mitrailleuses, fusils-mitrailleurs, armes, munitions des navires de guerre.*

La Précision Moderne, Paris : *affûts mitrailleuses.*

(1) Sous réserve de l'application de la loi du 11 août 1936 portant nationalisation de la fabrication des matériels de guerre.

- Société des usines Renault, Billancourt : *chars de combat*.
- Société des cycles Clément-Gladiator, Le Pré-Saint-Gervais : *mitrailleuses, fusils-mitrailleurs*.
- Société Munitions de chasse, de tir et de guerre, Paris : *Projectiles*.
- Manufactures des machines du Haut-Rhin, Mulhouse : *Munitions*.
- Sté des Tréfileries et Laminoirs du Havre.
- Cartoucherie de la Seine, Paris : *projectiles et munitions*.
- Ateliers mécaniques de Normandie, Paris : *projectiles et munitions*.
- Cartoucherie française, Paris : *projectiles et munitions*.
- Sté Anonyme Fulmen, Richwiller : *projectiles et munitions*.
- Sté d'optique de haute précision, Paris : *Appareils de pointage*.
- H. Morin, Paris : *appareils de pointage et artifices*.
- Sté des moteurs à gaz et d'industrie mécanique, Paris : *appareils de pointage*.
- Ets Ruggieri, Paris : *armes et munitions*.
- Sté Anonyme Spiertz, Strasbourg : *projectiles et munitions*.
- Nouvelle Société de construction, Guebwiller : *projectiles et munitions*.
- Sté des Etablissements Perbal, Paris : *projectiles et munitions*.
- Sté des Ets Delaunay-Belleville, Saint-Denis : *projectiles et munitions*.
- L. Leroyer, Paris : *projectiles et munitions*.
- Sté des Ets Luchaire, Saint-Ouen : *pièces détachées*.
- Sté des Ets Billant, Bourges : *armes et munitions*.
- Sté pour la fabrication des munitions de l'Artillerie, Issy-les-Moulineaux : *munitions*.
- Cie Générale d'Electro-Métallurgie, Paris : *munitions*.
- Sté Anonyme Citroën, Paris : *chars de combat*.
- Sté Anonyme des Ets Panhard-Levassor, Paris : *chars de combat*.
- Sté Anonyme des Ets Laffly, Asnières : *chars de combat*.
- Manufacture d'armes et cycles, Saint-Etienne, *fusils*.
- Manufacture d'armes automatiques, Bayonne : *pistolets, revolvers*.
- Balp, Saint-Etienne : *munitions pour ces armes*.
- Manufacture d'armes du Béarn, Pau.
- Ateliers et chantiers maritimes du Sud-Ouest, Bordeaux : *navires de guerre*.
- Brunon, Valette et Cie, Rive-de-Gier : *projectiles, bombes*.
- Sté des Ets Chobert, Saint-Etienne : *mitrailleuses*.
- Sté de Chatillon-Commentry, Paris : *pièces détachées*.
- Sté Commentry-Fourchambault, Paris : *pièces détachées*.
- Clardmois et Cie, Le Chambon : *pièces détachées*.

Cie des Hauts-Fourneaux de Chasse, Chasse : *projectiles, bombes.*

Sté Darne, Saint-Etienne : *fusils.*

Aciéries et forges de Firminy, Firminy : *armes, munitions des navires de guerre.*

Cie Fives-Lille, Paris : *projectiles, bombes.*

Ets Holtzer, Paris : *pièces détachées.*

Forges de Rive-de-Gier, Rive-de-Gier : *projectiles, bombes.*

Métallurgique de Montbard-Aulnoye, Paris : *pièces détachées.*

Sté des Ets Marrel, Rive-de-Gier : *pièces détachées.*

Sté des usines Motobloc, Bordeaux : *projectiles.*

Forges et chantiers de la Méditerranée, Paris : *accessoires, chars, navires de guerre.*

Cartoucherie Paulet, Marseille : *munitions.*

Sté métallurgique du Périgord, Fumel : *munitions.*

Sté anonyme industrielle de Rochefort, Paris : *pièces détachées.*

Forges et aciéries de la Marine et d'Homécourt, Paris : *canons, obusiers, armes et munitions de navires de guerre.*

Forges et aciéries du Saut-du-Tarn, Saint-Juéry : *pièces détachées.*

Forges et aciéries de Saint-Etienne, Saint-Etienne : *pièces détachées.*

Marcel Seytres, Marseille : *pistolets.*

Sté d'électro-chimie d'Ugines, Paris : *pièces détachées.*

Aciéries et forges de Firminy : *armes des navires de guerre.*

S. F. C. M. (Coil), Denain : *armes des navires de guerre.*

Ets Granat : *armes des navires de guerre.*

Chantiers de France, Dunkerque : *navires de guerre.*

Augustin Normand, Le Havre : *navires de guerre.*

Chantiers navals français, Caen : *navires de guerre.*

Ateliers de la Seine maritime, Le Trait : *navires de guerre.*

Chantiers de Penhoët, Saint-Nazaire : *navires de guerre.*

» Dubigeon, Nantes : *navires de guerre.*

» Bretagne, Nantes : *navires de guerre.*

» la Gironde, Bordeaux : *navires de guerre.*

» Provence, Port-de-Bouc : *navires de guerre.*

Cie électro-mécanique, Le Bourget : *navires de guerre.*

Sté Rateau, La Courneuve : *navires de guerre.*

S. S. C. M., La Courneuve : *navires de guerre.*

Sté de Constructions mécaniques, Saint-Denis : *navires de guerre.*

Cie des Fives-Lille, Lille : *navires de guerre.*

Sté des torpilles de Saint-Tropez : *torpilles.*

Ets Bréguet : *mines sous-marines.*

Ets Sautter-Harlé : *mines sous-marines.*

Fabriques d'avions (noms des sociétés) :

Avions Bernard : *aéronefs*.
Blériot Aéronautique : *aéronefs*.
Chantiers de la Loire : *aéronefs*.
C. A. M. S. : *aéronefs*.
Latécoère : *aéronefs*.
Lioré et Olivier : *aéronefs*.
Morane et Saulnier : *aéronefs*.
Ateliers du Nord de la France (Les Mureaux) : *aéronefs*.
Nieuport Astra : *aéronefs*.
S. E. C. M. : *aéronefs*.
Chantiers Wibaut, Penhoët : *aéronefs*.
Levasseur : *aéronefs*.
Potez : *aéronefs*.
Sté Provençale de construction aéronautique : *aéronefs*.
Bloch : *aéronefs*.
Sté Gourdon-Lesseurre : *aéronefs*.
Caudron : *aéronefs*.
Schreck : *aéronefs*.
Cousinet : *aéronefs*.
Sté aérienne française : *aéronefs*.
Romano : *aéronefs*.

Fabriques de moteurs :

Hispano-Suiza : *moteurs d'aéronefs*.
Gnome-et-Rhône : *moteurs d'aéronefs*.
Renault : *moteurs d'aéronefs*.
Salmson : *moteurs d'aéronefs*.
Farman : *moteurs d'aéronefs*.
Sté Générale Aéronautique : *moteurs d'aéronefs*.

L'Etat français passe des commandes de matériel à certaines usines privées, mais la rémunération correspond exactement au service rendu ; aucune entreprise n'est exploitée, subventionnée, concessionnée ou contrôlée par lui.

BIBLIOGRAPHIE

I. — Documents officiels.

Journal officiel de la Société des Nations.

S. D. N. — Actes de l'Assemblée. — Séances des Commissions.

S. D. N. — Résumé mensuel des travaux.

S. D. N. — Conférence pour la réduction et la limitation des armements. — Documents de la Conférence.

Annuaire statistique du commerce des armes et munitions.

Journal officiel de la République française. — Documents parlementaires.

II. — Ouvrages généraux.

Dictionnaire diplomatique.

Droit colonial international. Paris 1931.

FAUCHILLE : Traité de Droit international public.

LE FUR et CHKLAVER : Recueil de textes de Droit international. Paris 1934.

S. D. N. : Dix ans de coopération internationale. Paris 1930.

Petit manuel de la S. D. N. Genève 1936.

III. — Ouvrages spéciaux.

BARANDON : le système juridique de la S. D. N. pour la prévention de la guerre. Paris 1933.

BOURGEOIS (Léon) : L'œuvre de la S. D. N. Paris 1923.

GLINBERG : Le problème du désarmement devant la S. D. N. et en dehors d'elle. Paris 1930.

HOJER (Olof) : Commentaire du pacte de la S. D. N. Paris 1926.

HOJER (Olof) : La sécurité internationale et ses modes de réalisation. Tôme IV : la réduction des armements. Paris 1930.

JOUHAUX : Le désarmement. Paris 1927.

KAASIK : Le contrôle en Droit international. Paris 1933.

NOLLET (Général) : Une expérience de désarmement : Cinq ans de contrôle militaire en Allemagne. Paris 1931.

RAY : Commentaire du Pacte de la S. D. N.

TIBAL, CHAIRE CARNEGIE : Cours sur le désarmement, 1919-1933.

YEPES et PEREIRA DA RIVA : Commentaire théorique et pratique du Pacte. Paris 1934.

- ALLARD P. : La vérité sur les marchands de canons. Paris 1932.
C. LEHMANN-RUSSBULDT : L'internationale sanglante des armements. Bruxelles 1930.

IV. — Revues.

- Revue générale de Droit international public.*
Revue de Droit international et de législation comparée.
La Documentation internationale, politique, juridique et économique.
Europe nouvelle.
Le Temps.
-

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.	11
INTRODUCTION.	13
I. — Fabrication et commerce des armes.	13
II. — Fabrication. — Commerce et Désarmement	15
Fabrication et Désarmement.	16
Commerce et Désarmement	18
Liaison générale entre la fabrication et le com- merce, d'une part, le désarmement d'autre part .	19
III. — L'idée de contrôle et son évolution	20
IV. — Historique	23
V. — Aspects et difficultés du problème de contrôle du commerce et de la fabrication privée des armes, munitions et matériels de guerre	28

PARTIE I.

Contrôle du Commerce international des armes, munitions et matériels de guerre.

CHAPITRE PREMIER. — L'œuvre de la S. D. N. en vue d'instituer un contrôle de commerce international des A. M. M. G.

<i>Section I.</i> — L'art. 23 du Pacte de la S. D. N.	32
1. Son contenu.	32
2. Son application	33
<i>Section II.</i> — La Convention de 1925.	37
1. Ses sources	38
2. Son contenu	40

CHAPITRE II. — Problèmes juridiques soulevés par le contrôle du commerce international des armes et leurs solutions.

<i>Section I.</i> — La notion de matériel de guerre	43
1. Définition.	44
2. Classification	46
<i>Section II.</i> — Entités juridiques auxquelles les gouverne- ments reconnaissent le droit d'acheter du matériel de guerre.	54
1. Définition.	55
2. Reconnaissance des Gouvernements.	57
3. La révolution espagnole de 1936.	62

<i>Section III. — Délimitation des zones soumises à une surveillance spéciale</i>	64
1. Difficultés juridiques auxquelles a donné lieu la délimitation des zones spéciales.	64
Zones terrestres.	65
Zones maritimes.	68
2. Zones spéciales de la Convention de 1925	75
<i>Section IV. — Contrôle et publicité</i>	77
1. Contrôle	77
Contrôle établi par la Convention de 1925	78
De l'efficacité des mesures de contrôle.	82
2. Publicité	85
Régime de la Convention de 1925	85
De l'efficacité de la publicité.	86
<i>Section V. — Unification des nomenclatures et méthodes statistiques.</i>	88
<i>Section VI. — Règles relatives à l'existence juridique d'une Convention internationale sur le commerce des armes.</i>	90
1. Dispositions générales.	91
2. Dispositions particulières	95
CHAPITRE III. — Le contrôle du commerce international des armes et son fonctionnement pratique.	
<i>Section I. — Importance du commerce international des armes</i>	96
<i>Section II. — De la portée pratique du contrôle</i>	99
1. Non application de la Convention de 1925.	100
2. Dispositions spéciales des traités de paix de 1919-1920	101
3. Réglementation française du commerce des armes.	105
4. L'embargo sur les exportations d'armes.	107

PARTIE II

Contrôle de la fabrication privée des armes, munitions et matériels de guerre.

CHAPITRE PREMIER. — L'œuvre de la S. D. N.
en vue d'instituer un contrôle de la fabrication privée des armes,
munitions et matériels de guerre.

<i>Section I. — L'art. 8 du Pacte de la S. D. N.</i>	122
1. Son origine	123
2. Sa nature juridique	124
3. Son application.	129

<i>Section II. — L'avant-projet de Convention de 1927 . . .</i>	129
1. Ses sources	130
2. Son objet, son contenu	131
3. Ses modifications	132
CHAPITRE II. — Problèmes juridiques soulevés par le contrôle de la fabrication privée des armes et de leurs solutions.	
<i>Section I. — Fabrication privée et fabrication d'Etat . .</i>	136
1. Définition de la fabrication privée. . .	136
2. Liaison fabrication privée et fabrication d'Etat.	138
<i>Section II. — La fabrication privée doit-elle être prohibée.</i>	140
1. Arguments contre la fabrication privée.	140
2. Arguments en faveur de la fabrication privée.	143
3. De l'internationalisation des fabrica- tions d'armes	146
4. Remède préconisé.	148
<i>Section III. — Contrôle et publicité</i>	149
1. Contrôle	150
Dans l'avant-projet de 1927	150
Nature du contrôle	151
Système de contrôle préconisé	154
2. Publicité	160
3. Sanctions de ces règles	163
CHAPITRE III. — Le contrôle de la fabrication des armes et son fonctionnement pratique.	
<i>Section I. — La fabrication privée et d'Etat dans le monde</i>	165
1. Monopole d'Etat.	165
2. Fabrication privée nécessitant une autorisation spéciale	166
3. Fabrication privée nécessitant une simple déclaration	167
4. Fabrication privée ne nécessitant au- cune formalité	167
<i>Section II. — Fonctionnement pratique du contrôle. . .</i>	168
1. Absence de Convention internationale.	168
2. Législation et contrôle nationaux de la fabrication privée	169
CONCLUSION.	176
ANNEXE I. — Le projet américain sur le contrôle de la fabri- cation et du commerce des armes	178
ANNEXE II. — Liste des fabriques d'armes des principaux Etats producteurs.	189

